

Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung  
und die institutionellen Reformen  
der Europäischen Union 1998-2000:  
die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000  
zwischen europapolitischem Selbstbewusstsein  
und integrationspolitischer Berufung

Dissertation zur Erlangung  
des Doktorgrades (Dr. rer. soc.)  
des Fachbereichs Sozial- und Kulturwissenschaften  
der Justus-Liebig-Universität Gießen

Vorgelegt von:

Magister Artium

**Mathias Fich**

aus Gießen

2009

1. Gutachter: Prof. Dr. Reimund Seidelmann
2. Gutachter: Prof. Dr. Dieter Eißel

Tag der Disputation: 15. Juli 2009

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen.....	5
Vorwort .....	6
1 Untersuchungsgegenstand, Fragestellung und Analysekonzept.....	7
1.1 Ziel und Gegenstand der Untersuchung .....	7
1.2 Die Relevanz der Untersuchung.....	8
1.3 Erkenntnisleitendes Interesse und Leitfragen der Untersuchung.....	9
1.4 Zur Methode der Untersuchung .....	11
1.5 Zur Gliederung der Untersuchung .....	16
1.6 Die Quellenlage der Untersuchung .....	17
1.7 Die Forschungslage der Untersuchung .....	20
2 Grundlagen der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....	22
2.1 Begriffliche Prämissen der Untersuchung: Europäische Integration, deutsche Europapolitik und institutionelle Reformen der EU.....	22
2.1.1 Der Begriff „europäische Integration“.....	22
2.1.2 Der Terminus „deutsche Europapolitik“ .....	22
2.1.3 Der Begriff „institutionelle Reformen der EU“ .....	23
2.2 Motive und Grundlinien deutscher Europapolitik von 1949 bis 1998 .....	24
2.2.1 Die europäische Integration als Zentrum der außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland .....	24
2.2.1.1 Die europäische Integration und die Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90 .....	24
2.2.1.1.1 Europäische Integration als normative Zielrichtung westdeutscher Außenpolitik .....	24
2.2.1.1.2 Europäische Integration als funktionale Zielrichtung westdeutscher Außenpolitik .....	26
2.2.1.1.3 Die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen in der europäischen Integration und der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland .....	27
2.2.1.1.4 Der Stellenwert des Konsenses der politischen Parteien und der westdeutschen Bevölkerung für die europäische Integration bis 1989/90 .....	28
2.2.1.2 Die europäische Integration und die Bundesrepublik Deutschland nach 1989/90 .....	30
2.2.1.2.1 Europäische Integration als normative Zielrichtung der Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands .....	30
2.2.1.2.2 Europäische Integration als funktionale Zielrichtung der Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands .....	32
2.2.1.2.3 Die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen in der europäischen Integration und der Europapolitik des vereinigten Deutschlands.....	33
2.2.1.2.4 Der Stellenwert des Konsenses der politischen Parteien und der deutschen Bevölkerung im vereinigten Deutschland für die europäische Integration nach 1989/90.....	35
2.3 Das Institutionengefüge deutscher Europapolitik.....	37
2.3.1 Die Entscheidungsstrukturen und Akteure deutscher Europapolitik .....	37
2.3.2 Die Bundesregierung .....	38
2.3.2.1 Der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt.....	38
2.3.2.2 Das Auswärtige Amt.....	39
2.3.2.3 Das Bundesministerium für Wirtschaft .....	40
2.3.2.4 Das Bundesministerium der Finanzen .....	41

2.3.2.5	Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz .....	41
2.3.2.6	Das Bundesministerium des Inneren .....	42
2.3.2.7	Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union .....	42
2.3.3	Der Bundestag .....	44
2.3.4	Der Bundesrat .....	48
<b>2.4</b>	<b>Das Institutionengefüge der Europäischen Union.....</b>	<b>51</b>
2.4.1	Der Rat der Europäischen Union .....	51
2.4.2	Die Europäische Kommission .....	53
2.4.3	Das Europäische Parlament .....	55
2.4.4	Der Europäische Rat.....	57
2.4.5	Der Europäische Gerichtshof.....	58
2.4.6	Der Europäische Rechnungshof.....	59
2.4.7	Der Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	59
2.4.8	Der Ausschuss der Regionen .....	60
<b>2.5</b>	<b>Regierungskonferenzen in der Europäischen Union: Rechtliche Grundlagen, Akteure und prozedurales Verfahren .....</b>	<b>61</b>
2.5.1	Die rechtlichen Grundlagen, der Anwendungsbereich und die Akteure von Regierungskonferenzen in der EU .....	61
2.5.2	Die Aufgaben und Funktionen von Regierungskonferenzen in der EU .....	63
2.5.3	Die Organisation und das prozedurale Verfahren von Regierungskonferenzen in der EU .....	64
<b>3</b>	<b>Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....</b>	<b>66</b>
<b>3.1</b>	<b>Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entstehung der Regierungskonferenz 2000 .....</b>	<b>66</b>
3.1.1	Die Amsterdamer „left-overs“ als Handlungsauftrag der Regierungskonferenz 2000 .....	66
3.1.2	Die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung .....	78
3.1.3	Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der institutionellen Reformen der EU bis zum Beginn der Regierungskonferenz 2000 .....	80
3.1.3.1	Die europapolitische Konzeption der rot-grünen Bundesregierung und das europapolitische Selbstverständnis seiner wichtigsten gouvernementalen Akteure .....	80
3.1.3.2	Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung im Hinblick auf die institutionellen Reformen der EU .....	84
3.1.3.3	Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Europäischen Rat von Wien .....	86
3.1.3.4	Die Optionen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für den Verhandlungsauftrag der Regierungskonferenz 2000 .....	88
3.1.3.5	Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Europäischen Rat von Köln.....	91
3.1.3.6	Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Beginn der Regierungskonferenz 2000 .....	101
3.1.4	Zwischenfazit.....	117
<b>3.2</b>	<b>Die Ausgangslage der Europapolitik rot-grünen Bundesregierung und die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....</b>	<b>119</b>
3.2.1	Die Ziele und Inhalte der Regierungskonferenz 2000 .....	119
3.2.1.1	Das Ziel und die Dauer der Regierungskonferenz 2000 .....	119
3.2.1.2	Die Inhalte der Regierungskonferenz 2000 .....	119
3.2.1.2.1	Die Reform der EU-Kommission .....	119
3.2.1.2.2	Die Reform des Rats der Europäischen Union .....	119
3.2.1.2.3	Die Reform des Europäischen Parlaments.....	120

3.2.1.2.4	Die Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen.....	120
3.2.1.2.5	Die Option der inhaltlichen Erweiterung des Verhandlungsauftrags .....	120
3.2.2	Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....	121
3.2.3	Die Ziele der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....	132
3.2.3.1	Benelux-Staaten.....	132
3.2.3.2	Dänemark.....	133
3.2.3.3	Finnland .....	135
3.2.3.4	Frankreich .....	136
3.2.3.5	Griechenland.....	138
3.2.3.6	Großbritannien.....	139
3.2.3.7	Irland.....	140
3.2.3.8	Italien .....	141
3.2.3.9	Österreich.....	143
3.2.3.10	Portugal.....	144
3.2.3.11	Schweden.....	145
3.2.3.12	Spanien .....	146
3.2.4	Die Ziele der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....	148
3.2.5	Die Zielsetzungen der Regierungen der Bundesländer für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 .....	150
3.2.6	Die Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000 .....	152
3.2.7	Rechtliche und politische Rahmenbedingungen der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000.....	157
3.2.8	Zwischenfazit.....	159
<b>3.3</b>	<b>Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zu ihrem Abschluss auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000.....</b>	<b>161</b>
3.3.1	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 während EU-Ratspräsidentschaft Portugals .....	161
3.3.1.1	Die Verhandlungsstrategie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft.....	161
3.3.1.2	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Lissabon .....	164
3.3.1.3	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Tagung des Rats der EU in Furnas .....	181
3.3.1.4	Die „Humboldt-Rede“ von Außenminister Fischer und ihre Auswirkung auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000.....	201
3.3.1.5	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Santa Maria da Feira .....	212
3.3.2	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 während der EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs .....	236
3.3.2.1	Die Verhandlungsstrategie der französischen EU-Ratspräsidentschaft.....	236
3.3.2.2	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Tagung des Rats der EU in Evian .....	238
3.3.2.3	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Zusammenkunft des Europäischen Rates in Biarritz .....	257
3.3.2.4	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zu den 76. deutsch-französischen Konsultationen in Vittel.....	289
3.3.2.5	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Nizza .....	303
3.3.2.6	Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 auf der Zusammenkunft des Europäischen Rates in Nizza .....	332

<b>3.4</b>	<b>Die Ergebnisse des Vertrags von Nizza .....</b>	<b>338</b>
<b>3.5</b>	<b>Die Ergebnisse des Vertrags von Nizza aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung.....</b>	<b>345</b>
<b>4</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>351</b>
	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen .....	368
	Quellen- und Literaturverzeichnis.....	371

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Stimmenverteilung im Rat der EU auf der Basis des Vertrags von Amsterdam .....	53
Abbildung 2:	Verteilung der Mitglieder der EU-Kommission auf der Basis des Vertrags von Amsterdam .....	55
Abbildung 3:	Sitzverteilung im Europäischen Parlament auf der Basis des Vertrags von Amsterdam .....	56
Abbildung 4:	Einwohner, Stimmen im Rat der EU und Sitze im Europäischen Parlament bei einer EU mit 15 und mit 27 Mitgliedstaaten .....	70
Abbildung 5:	Stimmenverteilung im Rat der EU und Sitzverteilung im Europäischen Parlament mit 27 Mitgliedstaaten .....	71
Abbildung 6:	Die Ergebnisse des Vertrages von Nizza im Hinblick auf die Stimmenverteilung im Rat der EU und der Sitzverteilung im Europäischen Parlament	340

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Frühjahr 2009 am Fachbereich Kultur- und Gesellschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen als politikwissenschaftliche Dissertation angenommen. Den Abschluss meiner Dissertation möchte ich zum Anlass nehmen, mich bei denjenigen Menschen zu bedanken, die mich bei ihrer Anfertigung und Veröffentlichung unterstützten.

An erster Stelle danke ich Herrn Prof. Dr. Reimund Seidelmann. Als Doktorvater war er immer am Erfolg dieser Untersuchung interessiert und nahm sich stets Zeit für offene Fragen oder unklare Sachverhalte. Auch mit Blick auf seine zahlreichen nationalen und internationalen Projekte, an denen ich parallel zur Arbeit an dieser Dissertation teilnehmen durfte, bin ich ihm zu großem Dank verpflichtet. Dieser Dank gilt uneingeschränkt auch Herrn Prof. Dr. Dieter Eißel, der mich durch konstruktive Anregungen und kritische Reflexionen bei der Anfertigung meiner Dissertation ebenfalls stark unterstützte.

Zu großem Dank verpflichtet bin ich der Friedrich-Ebert-Stiftung, die mein Studium und insbesondere diese Arbeit mit ihrer finanziellen und ideellen Förderung ermöglichte. Besonders hervorheben möchte ich hierbei meine Betreuer, Frau Elena Espinosa und Herrn Dr. Martin Gräfe, die mir über die Zeit meines Graduiertenstipendiums hinaus mit ihrer großen Zuvorkommenheit und Sachkompetenz immer Unterstützung gaben.

Ein besonderer Dank gilt meiner Schwester Kirsten und Manola Gürler, die diese Arbeit Korrektur lasen, was ich angesichts ihres Arbeitsaufwands sehr zu schätzen weiß. Dieser besondere Dank geht auch an Alexandra Bieniek, Robert Friedrich und Axel Trutti, die mir in Fragen des Layouts und der Formatierung große Hilfe leisteten und in allen Phasen der Dissertation ein offenes Ohr für mich hatten. Auch danke ich Herrn Staatsminister a. D. Willi Görlach, der meine Forschung aus Sicht eines ehemaligen Mitglieds des Europäischen Parlaments mit wohlwollendem Interesse begleitet hat.

Ich danke auch meinen ehemaligen Studienkolleg/innen Julia Iser, Silvia Keil und Andreas Vasilache, die gerade aufgrund ihrer bereits beendeten Dissertationen mir in meiner Abschlussphase in inhaltlichen sowie in methodischen Fragen eine große Hilfe waren.

Letztlich danke ich meinen Eltern, Christl und Erwin Fich. Sie haben mir meinen beruflichen Werdegang erst ermöglicht und mich in jeder Phase meines Studiums sowie meiner Promotion unterstützt. Als Dank hierfür widme ich ihnen diese Dissertation.

Gießen, im August 2009

Mathias Fich



# 1 Untersuchungsgegenstand, Fragestellung und Analysekonzept

## 1.1 Ziel und Gegenstand der Untersuchung

„Der Europäische Rat von Nizza hat ein überragendes Ziel, nämlich die Europäische Union fähig zur Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten zu machen. Wir Deutschen sind mit der festen Absicht nach Nizza gegangen, genau dies zu leisten. Ich stelle heute fest: Wir haben erreicht, was wir wollten. Die Europäische Union wird zum Jahresbeginn 2003 in der Lage sein, erste Neumitglieder aufzunehmen.“<sup>1</sup>

Mit diesen Worten bewertete Bundeskanzler Gerhard Schröder am 19. Januar 2001 vor dem Deutschen Bundestag wohlwollend den Ausgang der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000, mit deren Abschluss die EU formell ihre Aufnahmefähigkeit für 12 mittel- und osteuropäische Beitrittskandidatenstaaten feststellte. Der aus den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 hervorgehende Vertrag von Nizza schuf damit die EU-internen institutionellen und verfahrenstechnischen Voraussetzungen für den Beitritt von 12 mittel- und osteuropäischen Staaten. Der Vertrag von Nizza markierte damit einen entscheidenden Meilenstein auf dem Weg zur größten geographischen Erweiterung der EU, die mit Blick auf die jahrzehntelange Teilung Europas in zwei antagonistische Blöcke epochale Bedeutung besitzt.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund reiht sich der Vertrag von Nizza in die großen Vertragsrevisionen der EU ein, die Kennzeichen für die seit der Mitte der 1980er Jahren erfolgende Dynamisierung des europäischen Integrationsprozesses sind und deren Wegmarken die Einheitliche Europäische Akte 1986, der Vertrag von Maastricht 1992 und der Vertrag von Amsterdam 1997 bildeten.<sup>3</sup> Allerdings war der Vertrag von Nizza der dritte Versuch, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU zu reformieren. So waren die vorangegangenen Regierungskonferenzen 1991/92 und 1996, die mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam endeten, am mangelnden Einigungswillen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gescheitert.<sup>4</sup> Obgleich nun mit dem Vertrag von Nizza eine derartige Reform realisiert werden konnte, waren die Ergebnisse mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen einer EU-

---

<sup>1</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates von Nizza am 19. Januar 2001 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 06-2 vom 19.1.2001, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Lippert, Barbara, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: dies. (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-72, S. 13.

<sup>3</sup> Vgl. Maurer, Andreas, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 79-91, S. 79.

<sup>4</sup> Vgl. Weidenfeld, Werner, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die europäische Integration nach Nizza, in: ders. (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. 19-50, S. 23ff.

Erweiterung sowohl in der politikwissenschaftlichen Forschung als auch in der politischen Praxis höchst umstritten.

Die integrations- und erweiterungspolitische Relevanz des Vertrags von Nizza wirft allerdings zwei Fragen auf. Welche Rolle nahm die rot-grüne Bundesregierung beim Zustandekommen dieses Vertragswerks ein? Welche Bedeutung hatten die Regierungskonferenz 2000 und der daraus hervorgehende Vertrag von Nizza in der Europapolitik der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung?

Vor diesem Bedeutungshintergrund ist es das Ziel dieser Untersuchung, die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zu analysieren und zu bewerten. Der Analysefokus erstreckt sich hierbei nicht ausschließlich auf den Verhandlungszeitraum der Regierungskonferenz 2000. Vielmehr umfasst er auch das zeitliche Vorfeld der Regierungskonferenz 2000, das bis zum Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Oktober 1998 zurückreicht. In diesem Zeitraum wurden entscheidende Wegmarken für die Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU gesetzt, die die Ausgangslage, den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 maßgeblich bestimmten.

Mit Blick auf den Analysegegenstand handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine empirische Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Ihr inhaltlich-sachlicher Schwerpunkt liegt auf dem Regierungshandeln der rot-grünen Bundesregierung im Politikfeld der Institutionenreform der EU.

## 1.2 Die Relevanz der Untersuchung

Die Bedeutung der vorliegenden Untersuchung wird durch drei Aspekte determiniert.

Erstens bildete die Bundestagswahl vom 27. September 1998 und die daraus hervorgehende rot-grüne Bundesregierung aus drei Gründen eine Zäsur in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zum einen gelten beide Ereignisse in der politikwissenschaftlichen Forschung als Ausdruck der demokratischen Reife der deutschen Bevölkerung. So trat mit der Bundestagswahl 1998 erstmalig ein vollständiger demokratischer Regierungswechsel ein, mit dem die bisher amtierende Bundesregierung Kohl abgewählt und SPD und Bündnis90/Die Grünen ins Amt gewählt wurden. Zum anderen stellte die Bildung einer rot-grünen Bundesregierung Regierung ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar. Letztlich vollzog sich mit der Etablierung der rot-grünen Bundesregierung ein Wechsel der politischen Generationen. So übernahm damit erstmalig in der Geschichte Deutschlands eine Politikergene-

ration die politische Macht, die keine persönlichen Erfahrungen mehr an den Zweiten Weltkrieg besaß.<sup>5</sup>

Zweitens stellten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 eine der zentralen europapolitischen Herausforderungen in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung dar. Angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung stand die Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU im europapolitischen Fokus der rot-grünen Bundesregierung.

Drittens nehmen die Regierungskonferenz 2000 und der aus ihr hervorgehende Vertrag von Nizza eine große Bedeutung in der historischen Entwicklung der europäischen Integration ein. So schuf das neue Vertragswerk die vertragsrechtlichen Grundlagen für die bisher größte Erweiterung der EU. Zugleich begründet sich die Bedeutung des Vertrags von Nizza aufgrund seiner unmittelbaren Auswirkungen auf das interinstitutionelle und intergouvernementale Machtverhältnis in der EU.<sup>6</sup>

### 1.3 Erkenntnisleitendes Interesse und Leitfragen der Untersuchung

Das erkenntnisleitende Interesse konzentriert sich auf die Strukturen der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Dazu gehören die Identifikation ihrer leitenden Handlungsmotive, ihre Wirkungsweisen sowie die dazu gehörenden Interaktionsmuster.

Die Untersuchung soll einen Beitrag dazu leisten, die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung wissenschaftlich zu erforschen und diese zugleich in den Kontext der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 einzuordnen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich fünf Leitfragen, deren Beantwortung im Mittelpunkt der Untersuchung stehen soll:

*1. Was war der Entstehungshintergrund der Regierungskonferenz 2000? Welche Ziele besaß sie und welche Gründe lagen hierbei zugrunde?*

In der Untersuchung soll analysiert werden, welche Gründe für die Entstehung der Regierungskonferenz 2000 maßgebend waren. Dazu soll hinterfragt werden, welche integrationspolitischen Probleme mit ihr verbunden waren. Weiterhin soll nach den Zielen und Verhandlungsthemen der Regierungskonferenz 2000 gefragt werden. Im Mittelpunkt der Untersu-

---

<sup>5</sup> Vgl. Weidenfeld, Werner, Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage, Stuttgart 1999, S. 60ff. Vgl. Franzke, Jochen, Editorial, in: Welt Trends, Winter 1998/99, S. 9-10, S. 9ff.

<sup>6</sup> Vgl. Janning, Josef/Giering, Claus, in: dies./Merkel, Wolfgang/Stabenow, Michael, Demokratie und Interessensausgleich in der Europäischen Union, Gütersloh 1999, S. 39-67, S. 40ff.

chung fungieren daher die Fragen: Was waren die Ursachen für die Regierungskonferenz 2000? Was waren ihre Aufgaben und Inhalte?

*2. Welche Ziele verfolgte die rot-grüne Bundesregierung im Hinblick auf die Regierungskonferenz 2000 und welche Motive waren hierbei bestimmend?*

Im Rahmen dieser Untersuchung soll herausgearbeitet werden, welche Zielsetzungen die rot-grüne Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 formulierte und welche Motive sie hierbei verfolgte. Im Fokus stehen hierbei folgende Fragen: Welche Ziele hatte die rot-grüne Bundesregierung in der Entstehungs- und für die Verhandlungsphase der Regierungskonferenz 2000? Welche Prioritäten setzte sie hierbei? Waren Ziele und Prioritätensetzungen der rot-grünen Bundesregierung konzeptionell kohärent? Trugen die Ziele und Prioritätensetzungen der rot-grünen Bundesregierung dazu bei, die Positionen der anderen Regierungen der Europäischen Union anzunähern?

*3. Wie gestaltete sich für die rot-grüne Bundesregierung die allgemeinpolitische Ausgangslage für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000?*

In diesem Teil der Untersuchung sollen die politischen Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Regierungskonferenz 2000 analysiert und sie in einen Beziehungszusammenhang zu den Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung gebracht werden. Vor diesem Hintergrund soll daher die Beantwortung folgender Fragen fokussiert werden: Welche Ziele verfolgten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sowie die Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten und welche Motive lagen diesen zugrunde? Welche Ziele hatten die Regierungen der Bundesländer und welche Motive waren hierbei maßgebend? Gelang vor dem Beginn oder während der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 eine bilaterale Verständigung zwischen der deutschen und französischen Regierung, die für die Weiterentwicklung der europäischen Integration bisher immer richtungsweisend war? Welche rechtlichen und institutionellen Aspekte musste die rot-grüne Bundesregierung bei der Verfolgung ihrer Zielsetzungen im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 berücksichtigen? Unter welchen Prämissen begannen die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 im Hinblick auf die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung?

*4. Welche Rolle übernahm die rot-grüne Bundesregierung im Verhandlungsprozess der Regierungskonferenz 2000? Gelang es der rot-grünen Bundesregierung hierbei ihre Zielsetzungen durchsetzen?*

In der Untersuchung sollen die Haltung der rot-grünen Bundesregierung während der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 und ihre innen- und außenpolitischen Interaktionsverhältnisse zu den Regierungen der Bundesländern und den Regierungen der EU-

Mitgliedstaaten analysiert werden. Dazu soll untersucht werden, welche Strategien die rot-grüne Bundesregierung unternahm, ihre Zielsetzungen im Verhandlungsprozess der Regierungskonferenz 2000 umzusetzen. Im Zentrum stehen daher folgende Fragen: Unterstützte die rot-grüne Bundesregierung die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 proaktiv mit Initiativen oder begleitete sie den Verhandlungsprozess reaktiv? Suchte die rot-grüne Bundesregierung die Zusammenarbeit mit strategischen EU-Partnerländern oder lancierte sie unilateral eigene Initiativen? Unter welchen Bedingungen konnten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 abgeschlossen werden? Welche Gründe waren hierfür maßgebend und welche Gesamtergebnisse konnten erzielt werden? Konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre formulierten Ziele im Rahmen der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 durchsetzen und in welchem Verhältnis stehen diese zu den erzielten Endergebnissen?

*5. Wie ist Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 in den Kontext bisheriger deutscher Europapolitik einzuordnen?*

Abschließend soll analysiert werden, in welchem Verhältnis die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zu den Grundlinien und Motiven bisheriger deutscher Europapolitik steht. Hierbei sollen folgende Fragen fokussiert werden: Bewegte sich die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung im Hinblick auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 im strukturellen Rahmen bisheriger deutscher Europapolitik? Versuchte sie, die deutsche Europapolitik konzeptionell und operativ neu auszurichten? Welche Ursachen und Motive waren hierbei bestimmend?

## 1.4 Zur Methode der Untersuchung

Als empirische Analyse ist die Untersuchung in den methodischen Rahmen der Forschung außenpolitischer Entscheidungsprozesse zu verorten. Allerdings existiert hier das methodologische Problem, dass in der politikwissenschaftlichen Forschung keine allgemein akzeptierte Theorie zu außenpolitischen Entscheidungsprozessen existiert.<sup>7</sup>

Grundlegend für außenpolitische Entscheidungsprozessanalysen ist daher zunächst eine inhaltliche Klassifikation des Begriffs Außenpolitik, für die Seidelmann eine inhaltlich überzeugende Definition bietet:

---

<sup>7</sup> Vgl. Seidelmann, Reimund, Außenpolitischer Entscheidungsprozess, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 7-10, S. 8. Vgl. hierzu insbesondere Haftendorn, Helga, Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS-Sonderheft 21, Opladen 1990, S. 401-423, S. 417.

„Mit und in Außenpolitik nimmt die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre allgemeinpolitischen, wirtschaftlichen, militärischen und soziokulturellen Interessen gegenüber ihrem internationalen Umfeld wahr.“<sup>8</sup>

Phänomenologisch konstitutiv für Außenpolitik ist das auf die Gestaltung des internationalen Umfelds reaktiv und aktiv, rational ausgerichtete Handeln von Regierungen als Vertretungen ihrer jeweiligen Nationalstaaten, mit der – vom jeweiligen geographischen Bezugspunkt abhängig – regionale und internationale Interaktionsmuster und damit das internationale Beziehungssystem insgesamt konstituiert und verändert werden. Damit ist Außenpolitik „sowohl Bedingung als auch Folge internationaler Politik“.<sup>9</sup>

Charakteristisch für Außenpolitik ist, dass sie – trotz zunehmender im regionalen Rahmen erfolgreicher, transnational organisierter Integrationsprozesse und daraus folgender Interdependenzverhältnisse und mit Verlust von (außen-)staatlichen Handlungsmöglichkeiten – noch immer von Nationalstaaten betrieben wird.<sup>10</sup>

Außenpolitisches Handeln von Staaten ist nach Seidelmann auf zwei grundlegende Ziele ausgerichtet: „Sicherheit und Wohlfahrt“.<sup>11</sup> Während Sicherheit hierbei insbesondere den Schutz des eigenen Territoriums vor äußeren politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Eingriffen sowie die Festigung und Erweiterung des eigenen außenpolitischen Aktionsrahmens umfasst, beinhaltet Wohlfahrt sowohl die materielle Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen als auch die „allgemeine gesellschaftlich-politische Entfaltungsmöglichkeit“<sup>12</sup> der im Nationalstaat organisierten Bürger. Vor diesem Hintergrund ist Fidermuc Maler zuzustimmen, wonach „außenpolitische Ziele folglich normative Aussagen über einen wünschenswerten zukünftigen Zustand“<sup>13</sup> sind.

Typologisch unterteilt Seidelmann das außenpolitische Handeln von Staaten in zwei Kategorien. Zum einen identifiziert er als außenpolitisches Handlungsmuster die unilateral erfolgende und egoistisch ausgerichtete Macht- und Interessensmaximierung, die auch unter Androhung und dem Einsatz von politischen, ökonomischen oder sogar militärischen Gewaltmaßnahmen verwirklicht werden könne. Zum anderen existiere die multilateral organisierte und kooperativ erfolgende Interessensmaximierung, die die gemeinsame Nutzenoptimierung von

---

<sup>8</sup> Seidelmann, Reimund, Außenpolitik, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 1-7, S. 1.

<sup>9</sup> Ebd., S. 3.

<sup>10</sup> Ebd., S. 2.

<sup>11</sup> Seidelmann, Reimund, Außenpolitik, in: Nohlen, Dieter/Boeckh, Andreas (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 6: Internationale Beziehungen, München 1994, S. 42-49, S. 43. Vgl. auch Fidermuc Maler, Zrinka Katharina, Kroatische Europapolitik. Theorie, Normen, Akteure und Entscheidungen, Diss., Berlin 2007, S. 20.

<sup>12</sup> Seidelmann, Außenpolitik, in: Nohlen, Dieter/Boeckh, Andreas (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 6: Internationale Beziehungen, S. 43.

<sup>13</sup> Fidermuc Maler, Zrinka Katharina, Kroatische Europapolitik. Theorie, Normen, Akteure und Entscheidungen, Diss., Berlin 2007, S. 20.

Staaten beinhalte.<sup>14</sup> Die dargestellten Ziele und Typen konstituieren nach Seidelmann daher den Charakter von Außenpolitik als „Verbundsystem aus Macht, Interessen und Werten.“<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund sind außenpolitische Entscheidungen konkrete Handlungen, die die Außenpolitik eines Landes steuern. Abhängig von der jeweiligen Problemlage und zeitlichen Vorgaben können außenpolitische Entscheidungen nach Haftendorn in drei Kategorien eingeteilt werden. Diese bestehen erstens aus *Planungsentscheidungen*. Hier entwerfen außenpolitische Planungsstellen ohne zeitlichen Druck außenpolitische Strategien und Konzeptionen. Zweitens umfassen sie *Routineentscheidungen*, bei denen außenpolitische Planungsstellen in Kooperation mit hochrangigen Regierungsvertretern mit geringem zeitlichem Druck außenpolitische Probleme bearbeiten und Konzeptionen für deren Lösungen entwickeln. Drittens beinhalten sie *Krisenentscheidungen*, in denen unter hohem zeitlichem Druck, hochrangige Regierungsvertreter unter Hinzuziehung außenpolitischer Planungsstellen außenpolitische Entscheidungen von großer inhaltlicher Tragweite treffen müssen.<sup>16</sup>

Auf der Grundlage dieser umfassenden Begriffsbestimmung von Außenpolitik und außenpolitischen Entscheidungen bezeichnet der außenpolitische Entscheidungsprozess nach Seidelmann

„das Zustandekommen außenpolitischer Entscheidungen bzw. den außenpolitischen Willensbildungsprozess.“<sup>17</sup>

Außenpolitische Entscheidungsprozesse vollziehen sich – unabhängig von der jeweiligen Staatsform – innerhalb von bürokratisch-institutionalisierten Organisationsrahmen. Sie basieren auf verschiedenen, prozessual aufeinanderfolgenden Analyse- und Entscheidungsabläufen, die sowohl reaktiv als auch initiativ erfolgen können. Charakteristisch für Außenpolitik und den innerstaatlichen außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ist die historisch bedingte dominante Stellung der nationalstaatlichen Exekutiven. Dies ist auch in den demokratisch organisierten westeuropäisch-transatlantischen Nationalstaaten weiterhin bestimmend.<sup>18</sup> Seidelmann unterteilt den außenpolitischen Entscheidungsprozess in fünf Schritte. Diese umfassen:

„-erstens die Problemdefinition,  
-zweitens die Bestimmung der eigenen Interessen und Ziele,  
-drittens die Prüfung der vom internationalen System vorgegebenen Handlungszwänge bzw. Handlungsmöglichkeiten,

---

<sup>14</sup> Vgl. Seidelmann, Außenpolitik, in: Nohlen, Dieter/Boeckh, Andreas (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 6: Internationale Beziehungen, S. 43.

<sup>15</sup> Seidelmann, Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 203-225, S. 204.

<sup>16</sup> Vgl. Haftendorn, Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, S. 403ff.

<sup>17</sup> Vgl. Seidelmann, Außenpolitischer Entscheidungsprozess, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. Seidelmann, Außenpolitik, S. 2. Vgl. ders., Außenpolitischer Entscheidungsprozess, S. 7.

-viertens die Erarbeitung von Problemlösungsoptionen und –strategien und  
-fünftens die Entscheidung für bestimmte Maßnahmen.“<sup>19</sup>

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich Analysen zu außenpolitischen Entscheidungsprozessen auf die hierfür maßgebenden institutionellen und personellen Akteure und auf sie empirisch nachweisbar einwirkenden außen- und innenpolitischen Faktoren.<sup>20</sup>

In der politikwissenschaftlichen Forschung existieren derzeit vier methodische Ansätze zur Analyse von außenpolitischen Entscheidungsprozessen. Diese bestehen aus historiographischen Ansätzen, nationalökonomischen Ansätzen, behavioristischen Ansätzen und dem strukturanalytischen Ansatz.<sup>21</sup>

*Historiographische Ansätze* stammen aus der historischen Forschung. Analytisch fokussieren sie historische Personen und Situationen und stellen personale und situative Einzelentscheidungen in den historisch politischen Gesamtkontext. Ursprünglich auf die Untersuchung des Einflusses von historischen Persönlichkeiten auf politische Entwicklungen ausgerichtet, erweiterte sich dieser analytische Aktionsradius ab den 1980er Jahren auch auf sozial- und kulturgeschichtliche Untersuchungsgegenstände aus. Die Bedeutung von historischen Ansätzen zur Analyse von außenpolitischen Entscheidungsprozessen ist nach Seidelmann in der politikwissenschaftlichen Forschung umstritten. Einerseits bieten sie detaillierte und analytisch umfassende Darstellungen zu historischen politischen Situationen und Entscheidungsverläufen. Andererseits bleiben diese Ansätze durch ihren Fokus auf personale Faktoren analytisch eindimensional, da sie die politisch-strukturelle Dimension für das Zustandekommen außenpolitischer Entscheidungen nicht angemessen berücksichtigen.<sup>22</sup>

*Nationalökonomische Ansätze* beruhen zumeist auf „rational-choice“-Konzepten. Ihr Untersuchungsfokus liegt darauf, außenpolitische Entscheidungsprozesse auf der Basis von Kosten-Nutzen-Kriterien zu analysieren. Zwar berücksichtigen sie normative Faktoren und ihren Einfluss auf außenpolitische Entscheidungsprozesse nicht. Der Vorteil von nationalökonomischen Ansätzen liegt aber in ihrem funktional ausgerichteten Analysekonzept, das zum Ver-

---

<sup>19</sup> Vgl. Seidelmann, Reimund, Außenpolitischer Entscheidungsprozess, S. 7.

<sup>20</sup> Innenpolitisch gehören dazu: das politische System, das politische Institutionengefüge, der staatsrechtlich definierte machtpolitische Handlungsspielraum der die Außenpolitik eines Staates gestaltenden politischen Institutionen sowie die durch das Wahl- und Regierungssystem determinierten politischen Regierungskonstellationen und die fachlichen Qualifikationen des politisch-administrativen Spitzenpersonal. Außenpolitisch sind hierbei vor allem das internationale System, die geopolitische Lage, die demographische Größe und territoriale Ausdehnung sowie das ökonomische Potenzial und die Einbindung des jeweiligen Staates in außenpolitische Koalitionen zu nennen. Vgl. ebd.

<sup>21</sup> Vgl. ebd., S. 8.

<sup>22</sup> Vgl. ebd.



ständnis der Bedeutung von Macht und Interessen im internationalen System sowie in außenpolitischen Entscheidungsprozessen beiträgt.<sup>23</sup>

*Behavioristische Ansätze* fokussieren die sozial-psychologische Dimension politischer Entscheidungsprozesse. Konstitutiv für behavioristische Ansätze ist das Stimulus-Response-Konzept, nach dem außenpolitische Entscheidungsprozesse durch außen- und innenpolitischen Reize initiiert und stimuliert werden. Unter Einbezug spieltheoretischer Konzepte erlauben behavioristische Ansätze eine vereinfachte Darstellung von außenpolitischen Entscheidungsprozessen. Allerdings bleiben sie durch die Nichtberücksichtigung weiterer Faktoren oftmals zu formalistisch und analytisch oberflächlich.<sup>24</sup>

Der *strukturanalytische Ansatz* konzentriert sich auf die Analyse von Bedingungsstrukturen außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Im analytischen Zentrum stehen der Einfluss von konkreten politisch-strukturellen Rahmenbedingungen und politisch-inhaltlichen Faktoren auf die Entwicklung von außenpolitischen Entscheidungsprozessen. Bezug nehmend auf Seidelmann wird der strukturanalytische Ansatz analytisch umfassend, wenn hierbei neben den strukturellen, politisch-institutionellen Konstellationen und den inhaltlichen Faktoren auch die personale Dimension von außenpolitischen Entscheidungsprozessen miteinbezogen wird.<sup>25</sup>

Mit Blick auf das Ziel dieser Untersuchung und den dargestellten Leitfragen wird in der vorliegenden Untersuchung der strukturanalytische Ansatz verwendet, der den außenpolitischen Entscheidungsprozess in einem umfassenden Sinne analytisch zu erfassen versucht. Aufgrund der Berücksichtigung der politisch-institutionellen Strukturen, der politisch-inhaltlichen Faktoren sowie der personalen Dimension von außenpolitischen Entscheidungsprozessen bietet er das analytische Werkzeug, um die multidimensionalen und zugleich interdependenten, politischen Aspekte der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zu erfassen und zu bewerten. Dies umfasst die Analyse des strukturell-institutionellen Handlungsrahmens deutscher Europapolitik, die Untersuchung der konkreten Verhandlungsinhalte und komplexen Verhandlungsbedingungen der Regierungskonferenz 2000 sowie die Identifikation der hierbei zugrundeliegenden Zielsetzungen und Motive der rot-grünen Bundesregierung.

---

<sup>23</sup> Vgl. ebd., S. 8ff.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 9.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

## 1.5 Zur Gliederung der Untersuchung

Die Untersuchung ist in drei Teile gegliedert. Diese bestehen aus einem einleitenden Grundlagenteil, dem Hauptteil und einem zusammenfassenden Ergebnisteil.

Nach der Darstellung der einleitenden Aspekte der Untersuchung in Kapitel 1 widmet sich Kapitel 2 als Grundlagenteil den allgemeinen Prämissen, die für das Verständnis der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 notwendig sind. In Kapitel 2.1. werden wichtige Begriffsbestimmungen der Untersuchungen vorgenommen. Danach werden in Kapitel 2.2. die Grundlinien und Strukturen deutscher Europapolitik seit Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 bis zum Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998 analysiert. Hierbei soll zum einen herausgearbeitet werden, welche Bedeutung die europäische Integration für die Bundesrepublik Deutschland besitzt. Zum anderen sollen die wichtigsten Motive sowie Grundlinien deutscher Europapolitik seit 1949 dargestellt werden. Danach soll in Kapitel 2.3 die Konzentration darauf liegen, das Institutionengefüge deutscher Europapolitik darzustellen. Hier sollen die maßgebenden Institutionen und ihr europapolitischer Handlungsspielraum elaboriert werden. Im Anschluss daran soll in Kapitel 2.4 das Institutionengefüge der Europäischen Union präsentiert werden, das insbesondere ihre Funktionen, Zusammensetzung, Arbeitsweise und ihre Bedeutung im institutionellen Gefüge der EU umfassen soll. Abgeschlossen werden soll der Grundlagenteil mit Kapitel 2.5 mit einer kurzen Präsentation des institutionellen Verhandlungsrahmens der Regierungskonferenz 2000. Dies beinhaltet eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen, der Akteure und insbesondere des prozeduralen Verfahrens von Regierungskonferenzen in der Europäischen Union.

In Kapitel 3 als Hauptteil der Untersuchung soll der Fokus darauf liegen, den Entstehungsprozess und insbesondere den Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung analysieren. Zu Beginn soll in Kapitel 3.1 die Ausgangslage der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 dargestellt werden. Dies gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil soll sich auf den Entstehungsprozess der Regierungskonferenz 2000 konzentrieren. Dies umfasst sowohl die Ursachen als auch den konkreten Entwicklungsprozess der Regierungskonferenz 2000. Als chronologisches Analyseraster dienen hierbei die Zusammenkünfte des Europäischen Rates. Mit Blick auf die Zielsetzung der Untersuchung soll hier der Schwerpunkt sein, die Ziele, die Rolle und die Bedeutung der rot-grünen Bundesregierung während des Entstehungsprozesses der Regierungskonferenz 2000 zu analysieren und zu bewerten. Dies wird ergänzt in Kapitel 3.2, in dem die Ausgangslage der Regierungskonfe-

renz 2000 zu Beginn der Verhandlungen dargestellt wird. Zunächst sollen die Verhandlungsmaterien der Regierungskonferenz 2000 präsentiert werden. Danach liegt der Fokus darauf, die Ziele und Motive der rot-grünen Bundesregierung, der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten sowie der Regierungen der Bundesländer zu analysieren. Hierbei soll auch den Fragen nachgegangen werden, ob im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000 eine Positionsabstimmung zwischen der deutschen und französischen Regierung gelang und welche politisch-institutionellen Vorgaben die rot-grüne Bundesregierung bei den Verhandlungen zu berücksichtigen hatte. Mit einer kurzen Gesamtanalyse der Ausgangslage der rot-grünen Bundesregierung wird dieser Untersuchungsteil abgerundet.

Der zweite Teil des Hauptteils widmet sich mit Kapitel 3.3 dem Verhandlungsprozess der Regierungskonferenz 2000. Auch hier dienen als zeitliches Analyseraster die Zusammenkünfte des Europäischen Rats. In diesem Teil sollen die Verhandlungsstrategien der portugiesischen und französischen EU-Ratspräsidentschaft präsentiert und der Verhandlungsverlauf rekonstruiert werden. Mit Blick auf die Zielsetzung der Untersuchung stehen hierbei insbesondere die Ziele, Motive sowie die Verhandlungsstrategie und –taktik der rot-grünen Bundesregierung im Analysefokus. Abgerundet werden soll der Hauptteil mit der Darstellung der Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000. Diese sollen im Verhältnis zu den Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung bewertet werden. Den Abschluss bildet Kapitel 4 mit einer pointierten Zusammenfassung der Gesamtergebnisse der Untersuchung.

Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen, können bei der Analyse nicht alle Aspekte, die unmittelbar mit der Regierungskonferenz 2000 verbunden sind, berücksichtigt werden. So soll sich die Untersuchung ausschließlich auf die Verhandlungsmaterien der Regierungskonferenz 2000 und sie beeinflussende politische Entwicklungen konzentrieren. Mit Blick auf die Zielsetzung dieser Arbeit können hierbei nur die wichtigsten Entwicklungslinien der Regierungskonferenz 2000 dargestellt werden.

## 1.6 Die Quellenlage der Untersuchung

Die Quellenlage ist als gut, jedoch nicht als ideal zu bezeichnen. Der Grund hierfür liegt in der 30jährigen Verjährungsfrist für wichtige Regierungsdokumente, die die politikwissenschaftliche und zeitgeschichtliche Forschung bei der Analyse aktueller politischer Entwicklungen und Problematiken beeinträchtigt. Dennoch kann die Quellenlage die vorliegende Untersuchung gewährleisten.

Die Quellen, die im Rahmen dieser Untersuchung verwendet wurden, können in drei Gruppen unterteilt werden. Die *erste Gruppe* umfasst alle offiziellen Dokumente, die auf der Ebene der Europäischen Union veröffentlicht wurden und die mit Blick auf die Entstehung und den Verlauf der Regierungskonferenz 2000 von entscheidender Bedeutung sind. Zu diesen zählen die Verträge von Maastricht,<sup>26</sup> Amsterdam<sup>27</sup> und Nizza,<sup>28</sup> die Schlussfolgerungen der Europäischen Räte von Luxemburg,<sup>29</sup> von Cardiff,<sup>30</sup> von Wien,<sup>31</sup> von Köln,<sup>32</sup> von Helsinki,<sup>33</sup> von Lissabon,<sup>34</sup> von Santa Maria da Feira<sup>35</sup> und von Nizza.<sup>36</sup> Dazu kommen die offiziellen Dokumente der portugiesischen und französischen EU-Ratspräsidentschaft, die die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 leiteten. Diese Dokumente werden ergänzt durch offizielle Stellungnahmen der an der Regierungskonferenz 2000 unmittelbar und mittelbar beteiligten Akteure. Dazu zählen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten sowie die Gemeinschaftsorgane und -institutionen.<sup>37</sup>

Die *zweite Quellengruppe* bezieht sich auf alle Dokumente, die die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 betreffen.

An erster Stelle sind hier alle offiziellen Stellungnahmen der maßgeblichen Akteure der rot-grünen Bundesregierung zu nennen. Zu diesen zählen Bundeskanzler Gerhard Schröder, Außenminister Joseph Fischer, die damaligen Staatsminister im Auswärtigen Amt für Angelegenheiten der Europäischen Union Günter Verheugen und Dr. Christoph Zöpel sowie der

<sup>26</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, siebte Auflage, Bonn 1997.

<sup>27</sup> Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1999.

<sup>28</sup> Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Nizza. Die EU der 25. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit Beitrittsvertrag, Europäische Sicherheitsstrategie, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn 2004.

<sup>29</sup> Europäischer Rat von Luxemburg. 12. bis 13. Dezember 1997. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm) (28.12.2008).

<sup>30</sup> Europäischer Rat von Cardiff. 15. bis 16. Juni 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf) (28.12.2008).

<sup>31</sup> Europäischer Rat von Wien. 11. bis 12. Dezember 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm) (28.12.2008).

<sup>32</sup> Europäischer Rat von Köln. 3. bis 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf) (28.12.2008).

<sup>33</sup> Europäischer Rat von Helsinki. 10. bis 11. Dezember 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm) (28.12.2008).

<sup>34</sup> Europäischer Rat von Lissabon. 23. bis 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm) (28.12.2008).

<sup>35</sup> Europäischer Rat von Santa Maria da Feira. 19. bis 20. Juni 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm) (28.12.2008).

<sup>36</sup> Europäischer Rat von Nizza. 7. bis 9. Dezember 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/00400.%20ann.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00400.%20ann.d0.htm) (28.12.2008).

<sup>37</sup> Die wichtigsten Dokumente hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 können online abgerufen werden unter: URL: [http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/offdoc/index_de.htm) (28.12.2008) und [http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty\\_Nice\\_Neg.htm](http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Nice_Neg.htm) (28.12.2008).

Staatssekretär im Auswärtigen Amt für Angelegenheiten der EU, Dr. Gunter Pleuger.<sup>38</sup> Diese Dokumente umfassen Regierungserklärungen, Reden, Interviews sowie alle sonstigen öffentlichen Stellungnahmen und Darstellungen der genannten Personen.<sup>39</sup> Nach Ende der Amtszeit der rot-grünen Bundesregierung ist Erinnerungsliteratur der an der Regierungskonferenz 2000 beteiligten gouvernementalen Akteure hinzugekommen. Davon können die Memoiren von Bundeskanzler Gerhard Schröder<sup>40</sup> sowie Außenminister Joseph Fischer<sup>41</sup> genannt werden. Allerdings müssen solche Werke für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn mit Zurückhaltung betrachtet werden, da sie oftmals eindimensionale autobiographische Darstellungen enthalten.

Für die Analyse der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung sind weitere innenpolitisch bedeutsame Dokumente zu nennen. Dazu zählen die offiziellen Stellungnahmen des Bundestags<sup>42</sup> und des Bundesrats<sup>43</sup> sowie die der Regierungen und Parlamente der Bundesländer,<sup>44</sup> die jeweils als Drucksachen und Verhandlungsprotokolle zur Verfügung stehen. Diese müssen letztlich durch die offiziellen Stellungnahmen von CDU und CSU als den maßgebenden innenpolitischen Oppositionsparteien ergänzt werden.

Die *dritte Quellengruppe* besteht aus Printmedien, die mit tagespolitisch aktuellen Hintergrundinformationen den Entstehungsprozess und den Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 aufbereiteten. In dieser Untersuchung wurden die Berichterstattung ausgewählter nationaler und internationaler Tages- und Wochenzeitungen, politischer Nachrichtenmagazine sowie die Darstellungen von Nachrichten- und Presseagenturen ausgewertet. Mit Blick auf ihren Informationsgehalt standen hierbei das Handelsblatt, die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), der Spiegel sowie Agence Europe im Zentrum. Diese wurden durch die Wochenzeitung „Die Zeit“, die Süddeutsche Zeitung (SZ), Le Monde und Le Figaro ergänzt.

---

<sup>38</sup> Die damaligen Staatsminister im Auswärtigen Amt für Angelegenheiten der Europäischen Union Günter Verheugen und Dr. Christoph Zöpel sowie der Staatssekretär im Auswärtigen Amt für Angelegenheiten der EU, Dr. Gunter Pleuger fungierten als Vertreter der rot-grünen Bundesregierung innerhalb der Entstehungs- und der Verlaufsphase der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000.

<sup>39</sup> Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung bietet hierfür mit der CD-Rom Ausgabe des Bulletins der Bundesregierung eine ausgezeichnete und systematisch aufbereitete Sammlung aller relevanten Reden der gouvernementalen Akteure Deutschlands, die im jährlichen Abstand aktualisiert wird. Maßgeblich für die vorliegende Untersuchung ist: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>40</sup> Schröder, Gerhard, Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, vierte Auflage, Hamburg 2006.

<sup>41</sup> Fischer, Joschka, Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September, Köln 2007.

<sup>42</sup> Die Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags der 14. Legislaturperiode sind online abrufbar unter: URL: <http://www.bundestag.de/bic/index.html> (28.12.2008).

<sup>43</sup> Die Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundesrats der Jahre 1998 bis 2000 sind online zu finden unter: URL: <http://www.parlamentsspiegel.de/> (28.12.2008) und URL: <http://dip.bundestag.de/> (28.12.2008).

<sup>44</sup> Die Drucksachen und Plenarprotokolle der Landtage der Bundesländer der Jahre 1998 bis 2000 können online eingesehen werden unter: URL: <http://www.parlamentsspiegel.de/> (28.12.2008).

## 1.7 Die Forschungslage der Untersuchung

Die Forschungslage der Untersuchung ist differenziert zu beurteilen. Sie variiert allgemein zwischen wissenschaftlich sehr gut erschlossenen Forschungsgebieten einerseits und Forschungsdesideraten andererseits.

Ein sehr guter Forschungsstand existiert zu den Ergebnissen der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. So liegen zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen vor, die sich sowohl den Resultaten des Vertrags von Nizza als auch den einzelnen Facetten des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union widmen. Von diesen Untersuchungen können die Sammelbände des Instituts für Europäische Politik (IEP) und die Studien des Centrums für angewandte Politikforschung (CAP) genannt werden, die die führenden nationalen Einrichtungen zur Erforschung der europäischen Integration sind. Von diesen Untersuchungen sind insbesondere die Beiträge von Barbara Lippert,<sup>45</sup> Werner Weidenfeld<sup>46</sup> sowie Mathias Jopp, Barbara Lippert und Heinrich Schneider<sup>47</sup> von zentraler Bedeutung.

Eine differenzierte Forschungslage besteht hinsichtlich der Europapolitik der Bundesrepublik. Eine gute Forschungslage existiert für den Untersuchungszeitraum der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung. So liegen hierzu zahlreiche Untersuchungen vor. Diese widmen sich insbesondere der Frage, ob mit dem Vollzug der Wiedervereinigung Deutschland die bisherigen Grundlinien deutscher Europapolitik fortgesetzt wurden oder es zu einem Wandel kam. Von diesen können die Sammelbände von Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz,<sup>48</sup> Werner Weidenfeld<sup>49</sup>, Roland Sturm und Heinrich Pehle<sup>50</sup> sowie die Darstellung von Reimund Seidelmann<sup>51</sup> herausgehoben werden. Dazu kommen die Analysen von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet<sup>52</sup>, Sebastian Harnisch und Siegfried Schieder<sup>53</sup> Tobias

---

<sup>45</sup> Lippert, Barbara (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000. Dies. (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004.

<sup>46</sup> Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001.

<sup>47</sup> Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001.

<sup>48</sup> Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002. Dies. (eds.), Germany's European Policy: Perceptions in key partner countries, Bonn 2002.

<sup>49</sup> Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessensvertretung, Bonn 1998.

<sup>50</sup> Pehle, Heinrich/Sturm, Roland, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, zweite, aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005.

<sup>51</sup> Seidelmann, Reimund, Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 203-225.

<sup>52</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002, in: dies, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder Opladen 2002, S. 167-220.

Ostheim,<sup>54</sup> Josef Janning<sup>55</sup> und insbesondere die Dissertation von Dorothea Lamatsch,<sup>56</sup> die sich in Form von Teil- und Gesamtstudien mit der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung in ihrer ersten Legislaturperiode auseinandergesetzt haben. Von den neueren Studien, die sich mit beiden Legislaturperioden der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und der seit 2005 amtierenden schwarz-roten Bundesregierung beschäftigen, sind die Darstellungen von Daniel Göler und Mathias Jopp<sup>57</sup> und Josef Janning<sup>58</sup> zu nennen.

Allerdings ist die Forschungslage zum Entstehungsprozess und zum Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung nicht optimal. Zwar sind die allgemeinen Strukturen und Wirkungszusammenhänge der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung zu einem großen Teil wissenschaftlich erschlossen. Allerdings liegen bis auf Überblicksdarstellungen keine wissenschaftlichen Untersuchungen vor, die sich detailliert mit dem Entstehungsprozess und dem Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 und der damit verbundenen Rolle der rot-grünen Bundesregierung auseinandersetzen haben. Das Ziel dieser Untersuchung ist es daher, dieses Forschungsdesiderat zu schließen und einen Beitrag zur systematischen Erforschung der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung zu leisten.

---

<sup>53</sup> Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 65-78.

<sup>54</sup> Ostheim, Tobias, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, in: ders./Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003, S. 351-380.

<sup>55</sup> Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn 1999, S. 325-332. Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 309-316. Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 317-324. Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/02, Berlin 2002, S. 305-312.

<sup>56</sup> Lamatsch, Dorothea, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene, Diss., Hamburg 2004.

<sup>57</sup> Göler, Daniel/Jopp, Mathias, Deutschlands konstitutionelle Europapolitik: Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 462-484.

<sup>58</sup> Janning, Josef, Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 747-762.

## 2 Grundlagen der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

### 2.1 Begriffliche Prämissen der Untersuchung: Europäische Integration, deutsche Europapolitik und institutionelle Reformen der EU

#### 2.1.1 Der Begriff „europäische Integration“

Der Begriff „europäische Integration“, der in der wissenschaftlichen Forschung zumeist als Terminus „Integration“ verwendet wird, ist durch einen hohen Kontroversitäts- und Komplexitätsgrad gekennzeichnet.<sup>59</sup> Er ist zum Synonym für die vor allem politisch-ökonomischen und in ihrer Finalität offenen Verdichtungsprozesse der (west-)europäischen Staaten geworden. Diese Verdichtungsprozesse vollziehen sich dynamisch im institutionellen Mehrebenen- und Konkordanzsystem<sup>60</sup> der EU und können „gleichermaßen auf einen Zustand, einen Prozess und eine normative Zielgröße angewandt“<sup>61</sup> werden. Zu ihren konstitutiven Kennzeichen gehören der geographische Bezug auf (West-)Europa, historische Parameter, außenpolitische und globale Faktoren sowie der nationalstaatliche Souveränitätstransfer auf eine supranationale Ebene.<sup>62</sup> Diese Verdichtungsprozesse werden hauptsächlich durch nationalstaatlich-gouvernementale Akteure bestimmt, die hierbei normative und funktionale Ziele verfolgen.<sup>63</sup> Unter Berücksichtigung dieser Kennzeichen der Europäischen Union soll die Begriffsdefinition von Giering zu Grunde gelegt werden. Als „europäische Integration“ gilt daher

„der freiwillige Aufbau und die Weiterentwicklung der gemeinsamen politischen Entscheidungsfindung, der gemeinsamen internationalen Interdependenz, der gesellschaftlichen Verflechtung und des gemeinsamen Bewusstseins im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften bzw. Europäischen Union.“<sup>64</sup>

#### 2.1.2 Der Terminus „deutsche Europapolitik“

Der Begriff „deutsche Europapolitik“ kann im regionalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland in einem weiteren und engeren Sinne verstanden werden. Während der Terminus „Europapolitik“ einem umfassenden Verständnis nach sich auf den ganzen europäischen Kon-

---

<sup>59</sup> Vgl. Lang, Helmut, Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft 1998. Die Integration als Instrument der Integration, Diss., Frankfurt am Main 2002, S. 24.

<sup>60</sup> Vgl. Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15-46, S. 23ff.

<sup>61</sup> Kohler-Koch, Beate/Schmidberger, Martin, Artikel Integrationstheorien, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Handwörterbuch der Politik, Band 5, Die Europäische Union, München 1996, S. 152-162, S. 152.

<sup>62</sup> Vgl. Hrbek, Rudolf, Artikel Europäische Union, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, achte, aktualisierte Auflage, Bonn 2000, S. 89-109, S. 89ff.

<sup>63</sup> Vgl. Wessels, Wolfgang/Hrbek, Rudolf, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, in: dies. (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 29-69, S. 31ff.

<sup>64</sup> Ebd., S. 26.



inent beziehen kann, ist auch eine inhaltlich-geographische Verengung auf das Institutionengefüge der EU möglich. Da sich die Gesamtuntersuchung auf die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der institutionellen Reformen der Europäischen Union bezieht, ist die Anwendung des engen Begriffs sinnvoll. Hierzu gilt die Definition von Schmalz, derzufolge „deutsche Europapolitik“ verstanden wird als

„die von der Bundesrepublik Deutschland betriebene, auf die europäische Einigung im Rahmen und auf der Basis der EG/EU zielende Politik.“<sup>65</sup>

### 2.1.3 Der Begriff „institutionelle Reformen der EU“

Die Begriffskonstruktion „institutionelle Reformen der EU“ ist in der politikwissenschaftlichen Forschung unkontrovers. Sie bezieht sich auf multiple, sowohl EU-intern als auch EU-extern verursachte Veränderungs- und Anpassungsprozesse des politischen Systems der EU.

Der Bezugsrahmen des inhaltlich von unterschiedlichen Organisationstheorien bestimmten und zugleich komplexen Begriffs „institutionell“ sind Veränderungen des EU- und EG-Vertrags mit konstitutionellen oder quasikonstitutionellen Charakter. Unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Bedingungen der Einstimmigkeits- und Konsenserfordernis umfassen diese das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union. Bezugsobjekt der Untersuchung sind die im Jahr 2000 erfolgten Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Ihr Ziel war es, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU auf die Herausforderungen der EU-Erweiterung um 12 mittel- und osteuropäische Transformationsstaaten anzupassen.

Unter Bezugnahme auf Maurer werden als „institutionelle Reformen der EU“ daher alle konstitutionellen und quasikonstitutionellen Veränderungsprozesse der EU verstanden, die sich unmittelbar auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 und die aus ihnen hervorgehenden Ergebnisse beziehen.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Schmalz, Uwe, Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage nach Kontinuität und Wandel, in: ders./Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 15-68, S. 20.

<sup>66</sup> Davon ausgenommen sind die zeitgleich erfolgenden Veränderungen der Geschäftsordnung der EU-Kommission und die Entwicklung der EU-Charta der Grundrechte, die beide nicht Gegenstand der Regierungskonferenz 2000 waren. Vgl. Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, S. 79.

## 2.2 Motive und Grundlinien deutscher Europapolitik von 1949 bis 1998

### 2.2.1 Die europäische Integration als Zentrum der außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland

„Die europäische Integration zählt zum Kernbestand der außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland.“<sup>67</sup>

Dieser von Weidenfeld beschriebene hohe Stellenwert der europäischen Integration wird durch insgesamt vier Aspekte determiniert. An erster Stelle sind die normativen Postulate zu nennen, die das deutsche Staatsrecht für die Außenpolitik der Bundesrepublik vorgibt.<sup>68</sup> Zweitens existieren funktionale Parameter, die das Interesse der Bundesrepublik begründen, sich an der europäischen Integration zu beteiligen.<sup>69</sup> Drittens kann die Bedeutung der europäischen Integration für die Bundesrepublik nicht ohne das bilaterale Verhältnis zu Frankreich erfasst werden. Viertens ist die Beteiligung der Bundesrepublik an der europäischen Integration nicht ohne die Zustimmung der politischen Eliten und der deutschen Bevölkerung zu erklären.

#### 2.2.1.1 Die europäische Integration und die Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90

##### 2.2.1.1.1 Europäische Integration als normative Zielrichtung westdeutscher Außenpolitik

In der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland besitzen normative Vorgaben einen hohen Stellenwert. Dies war eine Reaktion auf die vor 1945 gescheiterte deutsche Außenpolitik. Das Grundgesetz enthält „verbindliche Normpostulate zur inhaltlichen Gestaltung der bundesdeutschen Außenbeziehungen“<sup>70</sup>, die außenpolitischen Staatszielen gleichkommen. Die wichtigsten vier Hauptmaximen sind erstens die Beförderung des internationalen Friedens, zweitens die Achtung der Menschenrechte, drittens die Ermöglichung eines außenpolitischen Multilateralismus und viertens die seit 1990 obsolet gewordenen Verpflichtung zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit.<sup>71</sup>

Um das europäische Umfeld mitzugestalten, sieht das Grundgesetz normative Zielvorgaben vor. Dies kommt in der Präambel des Grundgesetzes zum Ausdruck:

---

<sup>67</sup> Weidenfeld, Werner, Vorwort, in: Karama, Miriam, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Diss., Bonn 2001, S. 11-12, S. 11.

<sup>68</sup> Vgl. Knapp, Manfred, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Krell, Gerd, Einführung in die Internationale Politik, dritte, überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996, S. 147-203, S. 153ff.

<sup>69</sup> Vgl. Hrbek/Wessels, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozess, S. 45ff.

<sup>70</sup> Knapp, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 153.

<sup>71</sup> Vgl. ebd., S. 154.

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen (...).“<sup>72</sup>

Diese Aussagen müssen im Kontext der deutschen und europäischen Teilung vor 1989/90 verstanden werden. Zum einen wird mit dem normativen Staatsziel eines vereinten Europas dargelegt, „dass die Bundesrepublik Deutschland sich nicht als geschlossener Nationalstaat versteht, sondern sich der europäischen Integration öffnet und an ihr aktiv teilnehmen will.“<sup>73</sup> Vor diesem Hintergrund bedeutet die Hinwendung zur europäischen Integration mit dem Leitbild eines europäischen Bundesstaates ein normatives Bekenntnis zu Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte, Sicherheit sowie wirtschaftlicher Wohlfahrt.<sup>74</sup> Zum anderen äußerte sich darin die besondere Beziehung zwischen der deutschen und europäischen Teilung, die nur in einem vereinten Europa überwunden werden können. Diese besondere Beziehung bedingte es zum einen, die beschriebenen Normpostulate irreversibel auf die europäische Integration festzulegen. Zum anderen war diese Festschreibung auch aufgrund der kritischen demographischen Größe eines vereinten Deutschlands notwendig, die nur über die europäische Integration aufzufangen war. Dies betont Korte:

„Die deutsche Frage und die europäische Integration waren stets zwei Seiten einer Medaille. Die westeuropäische Einigung wurde als bedingender Teilschritt zur Vereinigung Deutschlands erachtet.“<sup>75</sup>

Neben der Präambel sind für die Partizipation der Bundesrepublik an der europäischen Integration die Bestimmungen des Artikels 24, Absatz 1 des Grundgesetzes bis 1992 bestimmend gewesen. Sie besagen:

„(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“<sup>76</sup>

Besonderes Kennzeichen ist hierbei die zweifache Richtungsbestimmung: So bildet dieser Artikelabsatz einerseits eine Ermächtigungsnorm für die deutschen Staatsorgane, sich an der europäischen Integration zu beteiligen. Andererseits handelt es sich um eine Staatszielbe-

---

<sup>72</sup> Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Einführung und Karten von Hessen und Deutschland, achte Auflage, Bad Homburg 1955, S. 100.

<sup>73</sup> Müller-Graff, Peter-Christian/Lenk, Jennifer, Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU – Kontinuität oder Wandel?, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 299-322, S. 300.

<sup>74</sup> Vgl. Karama, Miriam, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Diss., Bonn 2001, S. 62-80. Vgl. Göler, Daniel, Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 21ff.

<sup>75</sup> Korte, Karl-Rudolf, Deutschland und Europa, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A – Z. Taschenbuch der europäischen Integration, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 101-106, S. 101.

<sup>76</sup> Präambel des Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Einführung und Karten von Hessen und Deutschland, Artikel 24, Absatz 1 und 2, S. 107.

stimmung, da die internationale Kooperation als Absicht formuliert wird.<sup>77</sup> In Verbindung mit der Präambel ist das ein Bekenntnis des Grundgesetzes „für einen offenen, kooperativen Internationalismus (...) [und] eine beispielgebende, fortschrittliche Relativierung des hergebrachten nationalstaatlichen Souveränitätsdenkens.“<sup>78</sup>

#### 2.2.1.1.2 Europäische Integration als funktionale Zielrichtung westdeutscher Außenpolitik

Die Grundlagen für die funktionale Zielrichtung deutscher Europapolitik sind in der deutschen und europäischen Teilung zu sehen. Als militärisch besetztes, geteiltes und nicht souveränes Land, das durch den Krieg moralisch diskreditiert, wirtschaftlich zerstört und darüber hinaus in seiner äußeren Sicherheit durch den Expansionsdrang der UdSSR bedroht war, lag das Ziel der Regierungsakteure der Bundesrepublik darin, diesen Zustand zu überwinden.<sup>79</sup> Daher wurden die Gewährleistung der äußeren Sicherheit, die Wiederherstellung der deutschen Einheit durch die Mitverpflichtung der westlichen Partner, die Ausweitung des außenpolitischen Handlungsspielraums sowie die Steigerung westdeutscher Industrieexporte zu funktionalen Handlungsparametern der Bundesrepublik, sich an der europäischen Integration zu beteiligen.<sup>80</sup> Aufgrund dieser Zielrichtung war die Westintegration nicht allein normativ angelegt. Vielmehr hatte sie auch eine funktional-instrumentale Komponente.<sup>81</sup> Als Instrument diente die strukturelle Abhängigkeit der Bundesrepublik von ihren westlichen Partnern. Durch die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interdependenz wurden westdeutsche Interessen zu verflochtenen Interessen. Dies kennzeichnete die funktionale Ausrichtung der Bundesrepublik zur europäischen Integration und konstituierte einen zurückhaltenden Außenpolitikstil, der durch eine überwiegende Interessenkonvergenz mit den westlichen Partnern flankiert wurde. Dies betont Korte:

„Bisher kennzeichnete es vorteilhaft die deutsche Außenpolitik, daß man sich der Eingebundenheit der Lage als europäische Regionalmacht bewußt war. Der Primat der verflochtenen Interessen definierte deutsche Interessen in engem Bezug auf die Interessen der wichtigsten Partner. (...) Die Strategie der Selbsteinbindung ermöglichte die Kultur der Zurückhaltung.“<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. Müller-Graff/Lenk, Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU – Kontinuität oder Wandel?, S. 301.

<sup>78</sup> Knapp, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 153ff.

<sup>79</sup> Vgl. Karama, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, S. 59ff. Vgl. auch Göler, Daniel, Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, S. 22.

<sup>80</sup> Vgl. Hrbek/Wessels, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, S. 45ff.

<sup>81</sup> Vgl. Schwammel, Ingrid, Deutschlands Aufstieg zur Großmacht, Frankfurt/Main 1997, S. 21ff.

<sup>82</sup> Korte, Karl-Rudolf, Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik, in: Internationale Politik 12/1998, S. 3-12, S. 4. Vgl. Weidenfeld, Zeitenwechsel, S. 79.

Dieses große Interesse der früheren Bundesrepublik an der Westintegration demonstriert zugleich die hohe Kompatibilität der westdeutschen Interessen mit der europäischen Integration.<sup>83</sup> Dies hob der ehemalige Außenminister Genscher hervor:

„Es bleibt dabei: Europa ist unser Schicksal und ist unsere Chance. Es ist die einzige, die wir haben. Wir haben keine andere. Das bedeutet: Unsere Politik ist um so nationaler, je europäischer sie ist.“<sup>84</sup>

#### 2.2.1.1.3 Die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen in der europäischen Integration und der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland

In der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland nehmen die deutsch-französischen Beziehungen einen singulären Stellenwert ein. Dies hat verschiedene Ursachen.

Ein wesentlicher Grund für diese besondere Relevanz ist in der Größe und Bedeutung beider Nationen im europäischen Kontext anzusetzen. Aufgrund ihrer demographischen Größe, ihrer territorialen Ausdehnung, aber insbesondere durch ihr politisches und ökonomisches Gewicht sind Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland die zentralen nationalstaatlichen Akteure der europäischen Integration.<sup>85</sup>

Eine weitere Ursache ist historischen Ursprungs. Nach zwei Weltkriegen und der nach 1945 für beide Staaten gemeinsamen sowjetischen Bedrohung war die Aussöhnung die zentrale Aufgabe sowohl in ihrem partikularen als auch im westeuropäischen Interesse. Diese Interdependenz konstituierte ihre Relevanz für die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland.<sup>86</sup>

Das besondere Kennzeichen dieser Interdependenz war bis 1989/90, dass die gouvernementalen Akteure Frankreichs und der Bundesrepublik spezifische Interessen verfolgten. Diese standen zwar in der partikularen Ausrichtung diametral zueinander. Doch wurden diese in ihrer europäischen Zielorientierung komplementär überlagert. Dazu gehörte vor allem das übereinstimmende Interesse, eine gemeinsame äußere Bedrohung abzuwehren und einen europäischen Akteurs mit globalem Gewicht zu etablieren.

---

<sup>83</sup> Vgl. Hrbek/Wessels, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, S. 36ff.

<sup>84</sup> Rede von Außenminister Hans Dietrich Genscher am 8. November 1989 vor dem Deutschen Bundestag, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994, Köln 1995, S. 612-616, S. 616.

<sup>85</sup> Vgl. Piepenschneider, Melanie, Deutschland, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 59-68. Vgl. auch Szukala, Andrea, Frankreich, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 77-88.

<sup>86</sup> Schuhkraft, Corinna, Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 9-62, S. 13.

Dies begründete ein paritätisches Engagement für die europäische Integration. Hierbei wurde das ökonomische Potenzial der Bundesrepublik durch das militärische Gewicht Frankreichs relativ ausgeglichen.<sup>87</sup>

Während sich die deutsche Europakonzeption am integrationistisch-föderalen Leitbild eines gesamteuropäischen Bundesstaates ausrichtete, sah die französische Europakonzeption eine andere Zielrichtung vor. Ausgehend von der staatsphilosophischen Prämisse nationalstaatlicher Souveränität verfolgten die französischen Regierungsakteure das intergouvernementale Leitbild eines Europas der souveränen Nationalstaaten. Diese unterschiedlichen Ansätze spiegelten sich in den spezifischen Interessen wider. Die Bundesrepublik definierte die Gewährleistung von Frieden, Demokratie und Sicherheit, die Wiedererlangung ihrer nationalen Souveränität und Einheit als die zentralen Integrationsinteressen. Demgegenüber bestand die Integrationsmotivation Frankreichs nicht nur darin, den geteilten deutschen Nachbarn machtpolitisch zu kontrollieren und europapolitisch einzubinden.<sup>88</sup> Vielmehr hatten die gouvernementalen Akteure Frankreichs das Ziel, die Führungsrolle in der europäischen Integration einzunehmen, die nur unter den Bedingungen der deutschen Teilung zu realisieren war.<sup>89</sup> Aufgrund dieses Zielmittelkonflikts, der dennoch beiden Seiten eine weitgehende Realisierung ihrer Interessen gewährleistete, waren die westdeutschen gouvernementalen Akteure gezwungen, eine pragmatisch angelegte Europapolitik zu verfolgen. Nur dank dieser Herangehensweise waren sowohl eine deutsch-französische Verständigung als auch eine bilaterale Beteiligung an der europäischen Integration zu realisieren.<sup>90</sup>

#### 2.2.1.1.4 Der Stellenwert des Konsenses der politischen Parteien und der westdeutschen Bevölkerung für die europäische Integration bis 1989/90

Ein weiteres Kennzeichen der deutschen Europapolitik bis 1989/90 ist die übereinstimmende Zustimmung der maßgeblichen politischen Parteien (CDU/CSU, SPD und FDP), die Bundesrepublik an der europäischen Integration zu beteiligen.

---

<sup>87</sup> Vgl. Woyke, Wichard, Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem faßt wieder Tritt, Opladen 2000, S. 20ff.

<sup>88</sup> Vgl. Vernet, Daniel, Die deutsch-französischen Beziehungen, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik, Länderbericht Frankreich, Bonn 1999, S. 520-539, S. 521ff.

<sup>89</sup> Vgl. Woyke, Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung, S. 16.

<sup>90</sup> Vgl. Karama, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, S. 104. Zentrales Instrument der bilateralen Kooperation bildeten die regelmäßigen gemeinsamen Regierungskonsultationen.

Die Ursache hierfür war ein historischer Lernprozess der politischen Akteure, die sich aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und der sowjetischen Bedrohung speisten.<sup>91</sup> Dieser Lernprozess konstituierte ein Einvernehmen darüber, die Bundesrepublik aus den dargestellten normativen und funktionalen Gründen an der europäischen Integration zu beteiligen.

Für die deutsche Europapolitik war dieser parteiübergreifende Konsens von zentraler Bedeutung. Nur auf dieser Grundlage war es den Bundesregierungen möglich, die dargestellten normativen und funktionalen Interessen langfristig zu implementieren.<sup>92</sup>

Dieser parteiübergreifende Konsens, die Bundesrepublik an der europäischen Integration zu beteiligen, wurde durch die Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung getragen. Die Ursache hierfür lag ebenfalls in den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. So suchte die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung mit dem nun diskreditierten deutschen Nationalismus nach einer neuen, positiven kollektiven Identität.<sup>93</sup> Zugleich lag eine Übereinstimmung zu den beschriebenen normativen und funktionalen Zielen vor.

Für die deutsche Europapolitik war diese mehrheitlich positive Einstellung, die Bundesrepublik an der europäischen Integration zu beteiligen, von zentraler Bedeutung. So schuf diese große Zustimmung nicht nur die politische Legitimation der Integrationspolitik. Vielmehr verschaffte sie den gouvernementalen Akteuren der Bundesrepublik auch die Möglichkeit, die dargestellten normativen und funktionalen Interessen langfristig zu verfolgen.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Vgl. Seidelmann, Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre, S. 207.

<sup>92</sup> Vgl. Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E., Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 11-102, S. 31.

<sup>93</sup> Vgl. Korte, Karl-Rudolf/Maurer, Andreas, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik: Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, 195-230, S. 202ff.

<sup>94</sup> Vgl. ebd., S. 204.

### 2.2.1.2 Die europäische Integration und die Bundesrepublik Deutschland nach 1989/90

Die Jahre 1989 bis 1991 brachten für das internationale System grundlegende Veränderungen. So konnte mit der Implosion des Warschauer Pakts und der Auflösung der Sowjetunion der Ost-West-Konflikt beendet werden. Dies hatte für das geteilte Europa und Deutschland tiefgreifende Konsequenzen. So bedeutete dies nicht nur das Ende der sowjetischen Bedrohung Westeuropas. Vielmehr konnte damit die deutsche und europäische Teilung überwunden werden. Damit veränderte sich auch die Position Deutschlands in Europa. Durch den Rückgewinn seiner Souveränität, seiner geostrategischen Lage im Zentrum Europas, seiner demographischen und ökonomischen Bedeutung und dem Wegfall der UdSSR war das vereinigte Deutschland der Gewinner dieser Veränderungen.<sup>95</sup>

Diese tiefgreifenden Veränderungen hatten auch Auswirkungen auf das Verhältnis des vereinigten Deutschlands zur europäischen Integration. Dies wurde bei den vier bestimmenden Aspekten der Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland deutlich.

#### 2.2.1.2.1 Europäische Integration als normative Zielrichtung der Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands

Die normative Zielrichtung der deutschen Beteiligung an der europäischen Integration blieb nach der Wiedervereinigung nicht nur bestehen. Sie wurde vielmehr verstärkt und präzisiert.<sup>96</sup>

Die neue europäische Machtordnung führte bei den deutschen gouvernementalen Akteuren dazu, die normative Zielrichtung der deutschen Beteiligung an der europäischen Integration zu verstärken. Die deutschen gouvernementalen Akteure hatten hierbei zwei Zielsetzungen. Zum einen sollte die Überwindung der europäischen Teilung genutzt werden, um die normativen Postulate Frieden, Freiheit, Demokratie, Sicherheit, Menschenrechte und wirtschaftliche Wohlfahrt auf ganz Europa auszudehnen. Damit sollte eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsregelung auf gemeinsamer Wertebasis etabliert werden. Auf der Basis des bundesstaatlichen Leitbilds der „Vereinigten Staaten von Europa“ sollte hierzu die EG dienen.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Vgl. Woyke, Wichard, Deutsche Wiedervereinigung, in: ders. (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, achte, aktualisierte Auflage, Opladen 2000, S. 50-57, S. 55. Vgl. Göler, Daniel, Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 21ff.

<sup>96</sup> Vgl. Karama, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, S. 195-221.

<sup>97</sup> Vgl. Lippert, Barbara, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder - Optionen, Berlin 2001, S. 349-380, S. 360ff.



Zum anderen sollte durch die Fortsetzung der normativen Orientierung das Vertrauen der EG-Partner gestärkt werden, dass das vereinigte Deutschland auch weiterhin ein daran Interesse hat, sich an der europäischen Integration zu beteiligen.

Die verstärkte normative Zielrichtung der deutschen Europapolitik erhielt eine zweifache Ausprägung. Zum einen forcierte sie noch stärker als zuvor, die europäische Integration zu vertiefen und zu erweitern.<sup>98</sup> Zum anderen wurden die staatsrechtlichen Vorgaben präzisiert.

Um die Beteiligung Deutschlands am Vertrag von Maastricht verfassungsrechtlich zu legitimieren, wurde 1992 der Artikel 23 des Grundgesetzes neu formuliert, der in Absatz 1 besagt:

„(1) Bei der Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.“<sup>99</sup>

Diese Grundgesetzänderung bestätigte die Leitidee eines vereinten Europas. Die Bedeutung dieser Grundgesetzänderung liegt vor allem in der neuen staatsrechtlichen Qualität, die die deutsche Beteiligung an der europäischen Integration dadurch erhielt. So bekam die Leitidee eines vereinten Europas „den Rang eines grundgesetzlichen Staatsziels“,<sup>100</sup> die alle Träger öffentlicher Gewalt dazu auffordert, die europäische Integration zu fördern.<sup>101</sup>

Die deutsche Partizipation an der europäischen Integration wurde an weitere normative Zielvorgaben gekoppelt. Diese spiegeln sich in der Forderung des Grundgesetzes wieder, dass die weitere Entwicklung der europäischen Integration unter demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen, föderativen, grundrechtsschutzwahrenden und subsidiären Bedingungen erfolgen müsse. Damit wurde die deutsche Beteiligung an der europäischen Integration an einen normativen Maßgabevorbehalt gekoppelt. Dieser soll verhindern, dass die irreversiblen Normpostulate des Grundgesetzes bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration unterminiert werden.

---

<sup>98</sup> Vgl. ebd., S. 350.

<sup>99</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 23, Absatz 1, Berlin 2003, S. 24.

<sup>100</sup> Müller-Graff/Lenk, Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU – Kontinuität oder Wandel?, S. 303.

<sup>101</sup> Vgl. ebd., S. 303.

#### 2.2.1.2.2 Europäische Integration als funktionale Zielrichtung der Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands

Auch die funktionale Zielrichtung der deutschen Europapolitik und ihre Verknüpfung mit den dargestellten normativen Vorgaben blieben nach der Wiedervereinigung bestehen.

Zwei Grundlagen determinierten nach 1990 die funktionale Zielrichtung der deutschen Europapolitik. Zum einen ist der tiefgreifende Wandel des europäischen Staatensystems zu nennen, mit dem das wiedervereinigte Deutschland macht- und geopolitisch wieder in das Zentrum Europas rückte. Zum anderen gehören dazu die positiven Erfahrungen der politischen Akteure der früheren Bundesrepublik, die sie bis 1989 bei der Verfolgung ihrer Interessen in der europäischen Integration gemacht hatten. Als Grenzland zu den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten und führende Handelsnation, die aufgrund der beschränkten Machtressourcen keine globale Außenpolitik betreiben kann, war es das Ziel der deutschen gouvernementalen Akteure, auf diese verschiedenen Aspekte Einfluss zu nehmen.<sup>102</sup> Dies sollte über die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration erfolgen, die damit auch das funktionale Ziel deutscher Europapolitik wurden.

Die Vertiefung der europäischen Integration, die mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam realisiert wurde, hatte daher nicht nur einen normativen Sinn. Vielmehr sollte die in Maastricht überwiegend nach deutschen Vorstellungen geschaffene Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) auch den ökonomischen Interessen Deutschlands dienen.<sup>103</sup> Diese funktionale Zielrichtung gilt für die verbesserten Anwendungsmöglichkeiten der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam beschlossenen wurden. Mit einer global agierenden EU-Außen- und Sicherheitspolitik sollte der außenpolitische Handlungsspielraum Deutschlands vergrößert werden.<sup>104</sup>

Auch die Erweiterung der europäischen Integration hat für die deutsche Europapolitik eine nicht nur normative Zielrichtung. So war es funktionales Ziel der deutschen Erweiterungskonzeption, den Wirtschaftstandort Deutschland zu stärken.<sup>105</sup> Zugleich sollten die europäischen Integrationspartner eingebunden werden, die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren. Hierbei erwiesen sich auch nach 1990 zwei Elemente deutscher Europapolitik als erfolgreich. Dazu zählte erstens das Prinzip der ver-

---

<sup>102</sup> Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 356.

<sup>103</sup> Vgl. Karama, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, S. 214ff.

<sup>104</sup> Vgl. Schmalz, Uwe, Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: ders./Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 515-580, S. 550ff.

<sup>105</sup> Vgl. Deubner, Christian, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995, S. 125.

flochtenen Interessen. So wurden die europäischen Integrationspartner mitverpflichtet, die genannten Ziele deutscher Europapolitik umzusetzen.<sup>106</sup> Zweitens gehörte dazu die Kultur der außenpolitischen Zurückhaltung, die deutschen gouvernementalen Akteure pflegten, um damit ihre Interessen gemeinschaftlich zu realisieren.<sup>107</sup>

#### 2.2.1.2.3 Die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen in der europäischen Integration und der Europapolitik des vereinigten Deutschlands

Die deutsch-französischen Beziehungen behielten nach der Wiedervereinigung ihren singulären Stellenwert. Sie vollzogen aber einen Wandel, der bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration und der deutsche Europapolitik deutlich wurde.

Die deutsche Einheit bedeutete das Ende der bisherigen bilateralen Beziehungen. Dabei rückte das vereinigte Deutschland mit seinem demographischen und ökonomischen Potenzial aus seiner geopolitischen Randlage wieder in das Zentrum Europas.<sup>108</sup> Demgegenüber geriet Frankreich in eine kontinentale Randlage. Zudem verlor es gegenüber dem vereinigten Deutschland die relative Machtparität.

Diese neue „Geschäftsgrundlage“ hatte Konsequenzen für beide Seiten. Für die französischen gouvernementalen Akteure stellte sich nun die Frage, wie man auf die deutliche Zunahme des machtpolitischen Gewichts des vereinigten Deutschlands und die Gefahr der eigenen Marginalisierung reagieren sollte. Ihre Antwort darauf war, die Bundesrepublik weiterhin in die europäische Integration einzubinden. Diese Strategie hatte sich bis 1989 bewährt, um das deutsche Machtpotenzial zu kontrollieren. Mit Blick auf das intergouvernemental ausgerichtete französische Europaleitbild und der auf die Wahrung der nationalen Souveränität angelegten Staatstradition, verschärfte sich damit aber zugleich der französische „Zielkonflikt zwischen Einbindung und Selbsteinbindung.“<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Aufgrund seiner geographischen Zentrallage in Europa besitzt Deutschland – im Gegensatz zu den westeuropäischen Partnern – ein strategisches Interesse an einer Vertiefung und Erweiterung der EU. Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungsstrategie nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 350. Vgl. dies./Hughes, Kirsty/Grabbe, Heather/Becker, Peter, *British and German Interests in EU Enlargement*, London/New York 2001, S. 16ff.

<sup>107</sup> Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungsstrategie nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 355. Vgl. Göler, Daniel, *Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung*, S. 54.

<sup>108</sup> Vgl. Sauder, Axel, *Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland: Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbstbindung*, in: Niedhard, Gottfried/Junker, Detlef/Richter, Michael W. (Hrsg.), *Deutschland in Europa: nationale Interessen und internationale Ordnung im 21. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 202-232, S. 210.

<sup>109</sup> Ebd., S. 211.

Mit Blick auf die veränderten bilateralen Rahmenbedingungen versuchten die deutschen gouvernementalen Akteure, Rücksicht auf ihre französischen Partner zu nehmen. Dies erfolgte mit ihrer auf die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration ausgerichteten Europapolitik. Hierbei verfolgten sie zwei Motive. Zum einen sollte damit ausgeschlossen werden, dass die französischen gouvernementale Akteure eine gegen Deutschland gerichtete Koalitionsbildung vornahmen. Zum anderen hatten die deutschen gouvernementalen Akteure bis 1989 gute Erfahrungen mit der bilateralen deutsch-französischen Kooperation machen können. Dies galt insbesondere mit Blick auf die Umsetzung gemeinsamer Integrationsziele.<sup>110</sup>

Trotz antagonistischer europapolitischer Leitbilder gelang es daher beiden Seiten, nach 1990 die erfolgreiche bilaterale Kooperation fortzusetzen und die europäische Integration voranzutreiben. Hierfür waren drei Aspekte verantwortlich. Erstens existierten komplementäre Ziele, die die jeweiligen partikularen Interessen überlagern konnten.<sup>111</sup> Zweitens gelang es den deutschen gouvernementalen Akteuren, bei ihren Integrationszielen die französischen Interessen weitestgehend einzubeziehen.<sup>112</sup> Drittens konnten die bewährten bilateralen Kooperationsmechanismen fortgesetzt werden.<sup>113</sup>

Zugleich kam es aber zu Veränderungen und Spannungen im bilateralen Verhältnis. Erstens zeigten die französischen politischen Eliten Schwierigkeiten, sich an die veränderte Position Frankreichs und das neue deutsch-französische Machtverhältnis zu gewöhnen. Zweitens vollzog sich durch den 1995 in Frankreich vollzogenen Regierungswechsel ein Wandel der politischen Generation, der sich vor allem in einer Versachlichung des bilateralen Verhältnisses widerspiegelte. Drittens offenbarten sich zunehmende bilaterale Interessenunterschiede, die vor allem in Fragen der Weiterentwicklung der europäischen Integration deutlich wurden.<sup>114</sup>

Angesichts der bisher erfolgreichen bilateralen Interessensverfolgung behielten jedoch die deutsch-französischen Beziehungen weiterhin ihre strukturelle Bedeutung die für europäische Integration und die deutschen Europapolitik.<sup>115</sup>

---

<sup>110</sup> Vgl. Keßler, Ulrike, Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 115-166, S. 136.

<sup>111</sup> Dies galt insbesondere für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vgl. Vernet, Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 526.

<sup>112</sup> Vgl. Woyke, Deutsch-französische Beziehungen nach der Wiedervereinigung, S. 86.

<sup>113</sup> Dazu gehörten weiterhin die deutsch-französischen Regierungskonsultationen. Vgl. ebd., S. 39ff. und S. 65ff.

<sup>114</sup> Hierzu gehörten die EU-Erweiterung, die Frage der „Finalität“ der Europäischen Union und die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

<sup>115</sup> Vgl. ebd., S. 180ff.

#### 2.2.1.2.4 Der Stellenwert des Konsenses der politischen Parteien und der deutschen Bevölkerung im vereinigten Deutschland für die europäische Integration nach 1989/90

Der innenpolitische Konsens zur deutschen Beteiligung an der europäischen Integration hielt nach 1989/90 an. Zugleich vollzog er einen Wandlungs- und Ausdifferenzierungsprozess.

Die Ursachen für den Wandlungs- bzw. Differenzierungsprozess waren die Veränderungen des europäischen Machtsystems und die zunehmende Bedeutung der europäischen Integration für die deutsche Außenpolitik, die bei den maßgeblichen politischen Parteien (CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen) zu einer „Revision ihrer außen- und europapolitischen Konzepte“<sup>116</sup> führte. Diese Revision vollzog sich in zwei Richtungen.

Zum einen verstärkten die politischen Parteien ihre Ausrichtung auf die europäische Integration, die sich in ihren Grundsatz- und Wahlprogrammen widerspiegelte. So forderten die politischen Parteien übereinstimmend, die europäische Integration effizienter, transparenter, demokratischer und bürgernaher zu gestalten. Damit sollte nicht nur den erweiterten internationalen Handlungsoptionen der EU entsprochen werden, die sich aus der Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergaben. Angesichts der zunehmenden Auswirkungen der europäischen Integration auf den nationalstaatlichen Gestaltungsrahmen sollte damit auch die politische Legitimation der europäischen Entscheidungsprozesse erhöht werden. Zum anderen kam es parteiübergreifend zu einer Ausdifferenzierung und Professionalisierung ihrer europapolitischen Vorstellungen.<sup>117</sup> Damit reagierten die maßgebenden politischen Parteien auf die zunehmende integrationspolitische Wirkungsmacht, die sich auf nahezu alle Politikfelder ausdehnte.

Letztlich veränderte sich bei den maßgebenden politischen Parteien die Beurteilung der deutschen Europapolitik. Angesichts der zunehmenden Wirkungsmacht der Europäischen Union auf den innenpolitischen Handlungsspielraum wurde die Europapolitik entweder als Bestandteil der deutschen Außenpolitik oder der Innenpolitik interpretiert.<sup>118</sup>

Auch in der europapolitischen Haltung der deutschen Bevölkerung ist seit Anfang der 1990er Jahre ein Wandel festzustellen. So führte die zunehmende Wirkungsmacht der EU auf den nationalen Handlungsspielraum dazu, dass sich die europapolitische Haltung der deutschen Bevölkerung polarisierte. Trotz wachsender Ablehnung befürwortete sie es mehrheitlich weiterhin, dass sich Deutschland an der europäischen Integration beteiligt.

---

<sup>116</sup> Korte/Maurer, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik, S. 210.

<sup>117</sup> Vgl. ebd., S. 211.

<sup>118</sup> Vgl. ebd., S. 222.

Damit veränderte sich auch die Bewertung der deutschen Europapolitik. Zwar befürwortete die deutsche Bevölkerung aufgrund der rezipierten politisch-ökonomischen Vorteile mehrheitlich weiterhin die deutsche EU-Mitgliedschaft.<sup>119</sup> Jedoch wurde diese zugleich mehrheitlich nur noch „unidealistisch und emotionslos“<sup>120</sup> bewertet.

---

<sup>119</sup> Vgl. Glaab, Manuela/Gros, Jürgen/Korte, Karl-Rudolf/Wagner, Peter M., Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 167-208, S. 175ff.

<sup>120</sup> Korte/Maurer, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik, S. 207.

## 2.3 Das Institutionengefüge deutscher Europapolitik

### 2.3.1 Die Entscheidungsstrukturen und Akteure deutscher Europapolitik

Die institutionellen Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik<sup>121</sup> sind durch ein singular hohes Maß an „Dezentralisierung und Fragmentierung“<sup>122</sup> der Kompetenzen und Akteure gekennzeichnet.<sup>123</sup> Von grundsätzlicher Bedeutung für den europapolitischen Entscheidungsprozess sind die staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Dieses definiert für die deutsche Europapolitik drei Machtzentren: die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat.<sup>124</sup>

Im Rahmen dieses institutionellen Machtdreiecks sorgt das Grundgesetz für eine Distribution der Kompetenzen. Um eine Machtkonzentration in einem der drei Entscheidungszentren zu vermeiden, verteilt das Grundgesetz die politische Macht nach Bulmer, Jeffery und Paterson „absichtlich entlang zweier Achsen“.<sup>125</sup> Dies umfasst zum einen die horizontale Ebene. Hier sind die europapolitischen Kompetenzen erstens zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag verteilt. Zweitens sind die europapolitischen Kompetenzen in der Bundesregierung zwischen dem Bundeskanzleramt und weiteren Ministerien aufteilt. Zum anderen erfolgt die interinstitutionelle Machtverteilung auf der vertikalen Ebene zwischen dem Bund und den Ländern. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung geschieht dies zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag einerseits und dem Bundesrat als Repräsentations- und Vertretungsorgan der Länder andererseits.<sup>126</sup>

Das Grundgesetz definiert nicht die Kompetenzverteilung zwischen und innerhalb der genannten Staatsorgane. So legt es mit den Bestimmungen der Artikel 32 und 73 nur fest, dass die auswärtigen Beziehungen – und damit auch die deutsche Europapolitik – zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören.<sup>127</sup> Allerdings zählt auch in Deutschland

---

<sup>121</sup> Als zeitlicher Referenzrahmen für die Darstellung des Institutionengefüges deutscher Europapolitik gilt der Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung.

<sup>122</sup> Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 50.

<sup>123</sup> Vgl. Maurer, Andreas, Germany: fragmented structures in a complex system, in: Ders./Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang (Eds.), Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 115-149, S. 117.

<sup>124</sup> Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat sind im institutionellen Gefüge Deutschlands zwar als die zentralen Macht- und Entscheidungszentren deutscher Europapolitik zu bezeichnen. Allerdings gehören weitere Institutionen dazu. So ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch das Bundesverfassungsgericht (BverG) zu nennen, das sich insbesondere seit dem Grundsatzurteil über den Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 als weiterer bedeutsamer Akteur deutscher Europapolitik etabliert hat. Bis zur Vollendung der Europäischen Währungsunion zählte hierzu auch die Deutsche Bundesbank.

<sup>125</sup> Bulmer/Jeffery/Paterson., Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, S. 26.

<sup>126</sup> Vgl. ebd.

<sup>127</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 37.

die Pflege der auswärtigen Beziehungen historisch traditionell zum Hoheitsbereich der gouvernementalen Exekutive.<sup>128</sup>

Nachfolgend sollen nun die europapolitischen Kompetenzen der Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat im und die damit verbundenen europapolitischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse vorgestellt und analysiert werden.

### 2.3.2 Die Bundesregierung

Im Rahmen des institutionellen Machtdreiecks deutscher Europapolitik nimmt die Bundesregierung die zentrale Stellung ein.<sup>129</sup> Aufgrund der staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes ist sie das entscheidende Organ zur Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Europapolitik. Die europapolitischen Entscheidungskompetenzen sind hierbei allerdings zwischen dem Bundeskanzler, dem Auswärtigen Amt, dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Bundesfinanzministerium, dem Bundesinnenministerium und dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verteilt. Der kompetenzielle Handlungsspielraum des Bundeskanzlers und der genannten Ministerien wird hierbei ebenfalls vom Grundgesetz sowie der Geschäftsordnungen und des damit verbundenen Ressortzuschnitts der jeweiligen Bundesregierungen bestimmt.

#### 2.3.2.1 Der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt

Der Bundeskanzler besitzt im europapolitischen Entscheidungsprozess eine starke Position. So bestimmt ihn das Grundgesetz zu dem zentralen gouvernementalen Akteur Deutschlands. Dieses ist nicht nur rein positionell durch seine Funktion als Chef der Bundesregierung begründet. Vielmehr wird dies kompetenziell durch seine vom Grundgesetz konzedierte machtpolitischen Möglichkeiten determiniert. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die Vorgaben der Artikel 64 und 65 des Grundgesetzes, die dem Bundeskanzler die politische Richtlinienkompetenz und die Organisationsgewalt für den inhaltlich-kompetenziellen Zuschnitt sowie für die personelle Besetzung der Ministerien verleihen. In Kombination mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung verschaffen sie dem Bundeskanzler eine Schlüsselstellung bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher

---

<sup>128</sup> Vgl. Seidelmann, Außenpolitik, in: Woyke (Hrsg.) Handwörterbuch Internationale Politik, S. 2.

<sup>129</sup> Vgl. Hoyer, Werner, Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 75-86, S. 76.



Innen- und Außenpolitik. Dies gilt daher auch für die deutsche Europapolitik. Die herausgehobene Position des Bundeskanzlers im innenpolitischen europapolitischen Entscheidungsprozess wird durch die politisch-institutionelle Ebene der EU weiter verstärkt. So weitet seine Mitgliedschaft im Europäischen Rat seine innerstaatlichen europapolitischen Handlungsspielräume weiter aus.<sup>130</sup>

Als administrativer Unterbau dient dem Bundeskanzler das Bundeskanzleramt bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Innen- und Außenpolitik. Dieses fungiert zugleich als zentrale Koordinations- und Mediationsinstitution der einzelnen Ministerien und bereitet die Sitzungen des Kabinetts vor. Zu diesem Zweck unterhält das Bundeskanzleramt fachressortorientierte Abteilungen. Deren politikgestalterische Effektivität ist allerdings gegenüber den Ministerien durch ihren geringen personellen Umfang limitiert.<sup>131</sup>

Das Kabinett als kollegial organisiertes Beratungs- und Entscheidungsorgan der Bundesregierung trifft zwar formal alle Beschlüsse von innen- und außenpolitischer Relevanz. Da es seine Aktivitäten auf den Gesetzgebungsprozess konzentriert, besitzt es allerdings nur wenig Einfluss auf die außen- und europapolitische Entscheidungsfindung der Bundesregierung.<sup>132</sup>

### 2.3.2.2 Das Auswärtige Amt

Das Auswärtige Amt (AA) gehört neben dem Bundeskanzler und dem mit ihm verbundenen Bundeskanzleramt ebenfalls zu den zentralen Akteuren deutscher Europapolitik.

Die europapolitischen Kompetenzen des Auswärtigen Amtes sind im Grundgesetz, in der Geschäftsordnung der Bundesregierung und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) definiert,<sup>133</sup> die ihm einen großen Einfluss bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Außenpolitik gewähren. So ist das Auswärtige Amt „verwaltungsmäßig für alle außenpolitischen Aktivitäten zuständig“.<sup>134</sup> Im Rahmen der deutschen Europapolitik hat das Auswärtige Amt eine Schlüsselstellung. So koordiniert es die

---

<sup>130</sup> Dies gilt insbesondere für Entscheidungen mit großer integrationspolitischer Reichweite und konstitutionellen oder quasikonstitutionellem Charakter, die ausschließlich vom Europäischen Rat getroffen werden können. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 38. Vgl. auch Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 120.

<sup>131</sup> Für den Bereich „Außenpolitik“ ist im Bundeskanzleramt traditionell die Abteilung 2 zuständig. Vgl. Siwert-Probst, Judith, Die klassischen aussenpolitischen Institutionen, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 13-28, S. 16ff.

<sup>132</sup> Vgl. Bulmer/Jeffery/Paterson, Deutschlands europäische Diplomatie, S. 26. Vgl. Siwert-Probst, Die klassischen aussenpolitischen Institutionen, S. 17ff.

<sup>133</sup> Vgl. Andreae, Lisette/Kaiser, Karl, Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 29-46, S. 32.

<sup>134</sup> Andreae/Kaiser, Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, S. 32.

europapolitischen Positionen der einzelnen Ressorts.<sup>135</sup> Die hohe Bedeutung der europäischen Integration für die deutsche Außenpolitik spiegelt sich im organisatorischen Aufbau des Auswärtigen Amtes wider. So unterhält es insgesamt zwei Abteilungen, die sich mit Angelegenheiten der EU beschäftigen.<sup>136</sup>

Auf der Basis des in Artikel 65 des Grundgesetzes verankerten Ressortprinzips und unter Berücksichtigung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wird das Auswärtige Amt eigenverantwortlich geleitet vom Bundesaußenminister. Positionell besitzt der Bundesaußenminister zumeist eine Schlüsselstellung innerhalb der Bundesregierung. Unter koalitionspolitischen Bedingungen fungiert er zumeist als Stellvertreter des Bundeskanzlers.<sup>137</sup>

Die bedeutsame Position des Auswärtigen Amts im innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess wird durch die politisch-institutionelle Ebene der EU weiter verstärkt. So ist der Außenminister Mitglied im Rat für allgemeine Angelegenheiten, das die wichtigste Ratsformation auf der Ebene der Minister der EU-Mitgliedstaaten darstellt. Dies erhöht zugleich seinen machtpolitischen Handlungsspielraum im innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess.<sup>138</sup>

### 2.3.2.3 Das Bundesministerium für Wirtschaft

Dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) kommt im europapolitischen Entscheidungsprozess ebenfalls eine wichtige Position zu. Allerdings hat es gegenüber dem Bundeskanzler und dem Auswärtigen Amt einen geringeren machtpolitischen Handlungsspielraum.

Die Bedeutung des Bundeswirtschaftsministeriums im europapolitischen Entscheidungsprozess hat seinen Ursprung in der Gründungszeit der EU. So wurde damals eine funktionale Arbeitsteilung zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt getroffen, mit der das Bundeswirtschaftsministerium alle Fragen mit wirtschaftspolitischem Bezug übernahm. Angesichts der zunächst auf die Wirtschaftsintegration konzentrierten Entwicklung der EU hatte das BMWi zunächst eine starke Stellung im europapolitischen Ent-

---

<sup>135</sup> Vgl. Hoyer, Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik, S. 77.

<sup>136</sup> Diese bestehen aus der Politischen Abteilung und der Abteilung E. Während sich die Politische Abteilung vor allem Fragen der GASP und ESVP widmet, konzentriert sich die Arbeit der erst 1993 geschaffenen Abteilung E allen weiteren, mit der EU verbundenen Angelegenheiten. Vgl. Bulmer, Simon/Maurer, Andreas/Paterson, William, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik? in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 231-266, S. 247.

<sup>137</sup> Insbesondere Außenminister Hans-Dietrich Genscher gelang es durch seine langjährige Amtsführung und seine inhaltlich Schwerpunktsetzung, den außenpolitischen Handlungsspielraum des Auswärtigen Amts auszuweiten. Vgl. Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 246.

<sup>138</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 41ff.

scheidungsprozess.<sup>139</sup> Mit der seit dem Anfang der 1990er einsetzenden Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und mit der Einführung des Euros erlebte das BMWi allerdings sukzessive einen europapolitische Macht- und Bedeutungsverlust.<sup>140</sup>

#### 2.3.2.4 Das Bundesministerium der Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nimmt im interministeriellen Vergleich nach dem Auswärtigen Amt die zweitwichtigste Position ein.<sup>141</sup>

Ursprünglich in seinen Kompetenzen und seiner Bedeutung dem Bundeswirtschaftsministerium nachgeordnet, konnte das Bundesfinanzministerium seine Rolle als europapolitischer Akteur kontinuierlich ausbauen. Maßgebenden Anteil daran hatte insbesondere die seit den 1990er Jahren entstehende Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die aus dem Bundesfinanzministerium zielstrebig vorangetrieben wurde.<sup>142</sup> Dazu kamen im Zuge der Regierungsübernahme der rot-grünen Bundesregierung interministerielle Umstrukturierungsmaßnahmen, mit denen zentrale wirtschaftspolitische Befugnisse vom Bundeswirtschafts- auf das Bundesfinanzministerium übertragen und damit die europapolitischen Kompetenzen des Bundesfinanzministeriums substantiell ausgebaut wurden.<sup>143</sup>

#### 2.3.2.5 Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Im europapolitischen Entscheidungsprozess der Bundesregierung spielt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)<sup>144</sup> seit der Gründungsphase der europäischen Integration ebenfalls eine zentrale Rolle. Entscheidende Bedeutung hierfür hatte die Ende der 1950er Jahren erfolgte Etablierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

---

<sup>139</sup> Diese Abmachung erfolgte am 6. Juni 1958. Danach sollte das Auswärtige Amt für alle allgemein außenpolitischen Aspekte und das Bundeswirtschaftsministerium für alle wirtschaftspolitischen Fragen verantwortlich sein. Vgl. Andreae/Kaiser, Die „Außenpolitik“ der Fachministerien S. 33. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 45.

<sup>140</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 45ff.

<sup>141</sup> Vgl. Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 247

<sup>142</sup> Maßgeblichen Anteil an der Vollendung der EWWU hatte neben Bundeskanzler Kohl insbesondere der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel.

<sup>143</sup> So wurden mit dem Regierungswechsel 1998 die europapolitischen Weisungszuständigkeiten des Bundeswirtschafts- auf das Bundesfinanzministerium übertragen. Vgl. Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 244. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 46.

<sup>144</sup> Die Verantwortlichkeiten dieses Ministerium bezogen sich ursprünglich nur auf Ernährung Landwirtschaft und Forsten. Erst im Zuge der BSE-Krise Ende erfolgte Anfang 2001 die Erweiterung des Aufgabenbereichs um den Verbraucherschutz.

(GAP), die zur Sicherstellung der Lebensmittelversorgung für die EU-Gründungsstaaten hohe politische Priorität besaß. Die bis in die 1990er erfolgende umfangreiche finanzielle Ausstattung der GAP begründeten zugleich den Stellenwert des Bundeslandwirtschaftsministeriums als wichtiger Akteur im europapolitischen Entscheidungsprozess.<sup>145</sup>

#### 2.3.2.6 Das Bundesministerium des Inneren

In den ersten Jahrzehnten der europäischen Integration im interministeriellen Vergleich von geringer Bedeutung avancierte das Bundesministerium des Inneren (BMI) mit den tiefgreifenden Vertragsrevisionen der 1990er Jahre zu einem zentralen Akteur deutscher Europapolitik. Maßgeblichen Anteil daran hatte die mit dem Vertrag von Maastricht geschaffene Gemeinsame Innen- und Justizpolitik, die von weiteren integrationspolitischen Maßnahmen flankiert und erweitert wurde. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung muss das Bundesinnenministerium seine europapolitischen Kompetenzen allerdings mit den Innenministerien der Länder teilen und auf der politisch-institutionellen Ebene der EU auf ihre Interessen Rücksicht nehmen.<sup>146</sup>

#### 2.3.2.7 Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union

Als direkte Vertretung der Bundesregierung bei den europäischen Gemeinschaftsorganen nimmt die Ständige Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union eine Sonderstellung im europapolitischen Entscheidungsprozess der Bundesregierung ein.<sup>147</sup> Dies wird mit Blick auf ihre Aufgaben und Funktionen deutlich.

Die Aufgaben und Funktionen der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU sind eng mit der Entwicklung der europäischen Integration verbunden und durch ihre Einbindung in die politische Mehrebenenstruktur der EU janusköpfig. Einerseits wirkt sie über die Vorbereitung der Sitzungen des Rats der EU als wichtigstem Legislativorgan der Gemeinschaft direkt

---

<sup>145</sup> Vgl. Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 248ff. Zur Gemeinsamen Agrarpolitik allgemein siehe Lippert, Christian, Agrarpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 51-58, S. 51ff.

<sup>146</sup> Vgl. Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 250.

<sup>147</sup> Vgl. hierzu besonders: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang, Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU – Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, in: Knodt, Michele/Kohler-Koch, Beate, Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt 2000, S. 293-324.

am europäischen Entscheidungsprozess mit.<sup>148</sup> Andererseits übernimmt sie stellvertretend für die Bundesregierung im Rat der EU Repräsentations- und Verhandlungsaufgaben. Hierbei vertritt sie weisungsgebunden die Positionen der Bundesregierung bzw. der einzelnen Bundesministerien. Indem sie Beratungs- und Kommunikationsaufgaben wahrnimmt, dient sie der Bundesregierung bzw. den Bundesministerien als wichtiger europapolitischer Informationsfilter.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> In deren Rahmen ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) von zentraler Bedeutung. So wird hier das Gros der Entscheidungen im Rat der EU vorweggenommen. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 49ff. Vgl. Maurer/Wessels, Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU – Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, S. 297ff.

<sup>149</sup> Vgl. Maurer/Wessels, Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU – Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, S. 309ff. Vgl. auch Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 126.

### 2.3.3 Der Bundestag

Neben der Bundesregierung besitzt im Rahmen des institutionellen Machtdreiecks deutscher Europapolitik auch der Bundestag eine zentrale Bedeutung. Dies ist insbesondere durch seine im Grundgesetz definierten Aufgaben begründet. Diese weisen dem deutschen Parlament eine Wahl-, Gesetzgebungs-, Kontroll-, Willensbildungs-, Repräsentations- und Kommunikationsfunktion zu. Diese Funktionen treffen prinzipiell auch auf den Sachbereich der Außen- und Europapolitik zu.<sup>150</sup> Aufgrund der dominanten Stellung der Bundesregierung im Sachbereich der Außenpolitik nimmt der Bundestag bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Europapolitik allerdings nur eine nachgeordnete Bedeutung ein.

Die europapolitischen Kompetenzen des Bundestags werden durch das Grundgesetz, durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)<sup>151</sup> sowie durch die Geschäftsordnung des Bundestags (GOBT) definiert.<sup>152</sup> Von grundlegender Bedeutung sind die Bestimmungen der Artikel 23 und 45 des Grundgesetzes. Diese bestimmen den europapolitischen Handlungsspielraum des Bundestages.<sup>153</sup>

Artikel 23 des Grundgesetzes in seiner derzeit gültigen Fassung entstand im Jahre 1992 nach dem Vollzug der deutschen Einheit und insbesondere nach Abschluss des Vertrags von Maastricht. Angesichts der geringen europapolitischen Einbindung der nationalstaatlichen Parlamente war es das Ziel dieser Grundgesetzänderung, die europapolitischen Mitspracherechte der beiden gesetzgebenden Kammern auszuweiten und die demokratische Legitimation des europäischen Integrationsprozesses zu stärken.<sup>154</sup>

Als „Europa-Artikel“ definiert Artikel 23 in Absatz 1 die Vollendung der europäischen Integration als normative Staatszielbestimmung. Zugleich bestimmt Artikel 23 den Bundestag und

---

<sup>150</sup> Vgl. Pötzsch, Horst, Die deutsche Demokratie, Bonn 1997, S. 60ff. Vgl. Krause, Joachim, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 137-152, S. 138ff.

<sup>151</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 12.3.1993, in der Fassung vom 17.11.2005, URL: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/euzbbg.pdf> (17.4.2006).

<sup>152</sup> Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) vom 2.7.1980, in der Fassung vom 26.9.2006, URL: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go.pdf> (17.4.2006).

<sup>153</sup> Vgl. Sterzing, Christian/Tidow, Stefan, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 194-208, S. 196.

<sup>154</sup> Vgl. Pehle/Sturm, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 97. Vgl. Maurer, Andreas, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 129.

den Bundesrat als weitere, am europapolitischen Entscheidungsprozess beteiligte Akteure und legt ihre europapolitischen Kompetenzen fest.<sup>155</sup>

Maßgebend für den europapolitischen Handlungsspielraum des Bundestags sind die Bestimmungen des Artikels 23, Absatz 2 und 3. Sie besagen in ihrem Wortlaut:

„(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen.“<sup>156</sup>

Die Mitwirkungsrechte des Bundestags sind inhaltlich-materiell nicht auf gemeinschaftsrechtliche Gesetzgebungsakte limitiert. Vielmehr umfassen sie prinzipiell alle Politikbereiche, in denen die EU politisch tätig wird.<sup>157</sup> Um diesem Verfassungsauftrag angemessen zu entsprechen und den Bundestag am europapolitischen Willensbildungsprozess zu beteiligen, ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag alle hierfür notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>158</sup> Zugleich wird dem Bundestag bei geplanten gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben ein impliziter Parlamentsvorbehalt eingeräumt. So muss die Bundesregierung hierzu die Stellungnahmen des Bundestags berücksichtigen.<sup>159</sup>

Zentrale Bedeutung kommt dem Bundestag bei der Implementierung von europäischen Gesetzgebungsakten in nationales Recht zu. Dies gilt insbesondere für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU mit konstitutionellem und quasikonstitutionellem Charakter. Hierfür sind die Bestimmungen der Artikel 23, Absatz 1 und Artikel 79, Absatz 2 maßgebend. So bestimmt Artikel 23, Absatz 1 Grundgesetz:

„(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheits-

---

<sup>155</sup> Vgl. Artikel 23, Absatz 1 des Grundgesetzes (GG), in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2003, S. 24.

<sup>156</sup> Artikel 23, Absätze 2-3 GG, S. 24.

<sup>157</sup> Vgl. Hölscheidt, Sven, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28/2000, S. 31-38, S. 32.

<sup>158</sup> Die Einzelheiten hierfür sind im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt. Demnach übersendet die Bundesregierung dem Bundestag nicht nur alle Informationen, die die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Gemeinschaftsorganen betreffen. Vielmehr beinhaltet dies auch insbesondere Stellungnahmen der Bundesregierung zu bevorstehenden gesetzgeberischen Tätigkeiten der Gemeinschaft. Vgl. Hölscheidt, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU, S. 33.

<sup>159</sup> Um hierbei den verhandlungstechnischen Handlungsspielraum der Bundesregierung nicht zu stark einzugrenzen, wird dieser Parlamentsvorbehalt in der juristischen Forschung sowie in der Verfassungswirklichkeit nicht extensiv ausgelegt. So besitzen die politischen Stellungnahmen des Bundestags für die Bundesregierung keine rechtliche Verbindlichkeit. Vgl. Sterzing/Tidow, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale S. 196. Vgl. Hölscheidt, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU, S. 33.

rechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79, Abs. 2 und 3.<sup>160</sup>

Artikel 79, Absatz 2 des Grundgesetzes besagt:

„(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“<sup>161</sup>

Damit müssen alle Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU mit konstitutionellem und quasikonstitutionellem Charakter im Bundestag von einer verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit ratifiziert werden.

Eine zentrale Bedeutung für den europapolitischen Willensbildungsprozess des Bundestags hat der sog. „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“, der Ende 1992 mit der Änderung des Grundgesetzes geschaffen wurde. Sein Ziel ist es, die europapolitischen Beteiligungsrechte des Bundestags zu stärken.

Die staatsrechtlichen Grundlagen des EU-Ausschusses des Bundestags werden in Artikel 45 des Grundgesetzes definiert. Durch seine staatsrechtliche Verankerung genießt er im Rahmen der Bundestagsausschüsse eine Sonderstellung. So zählt er nicht nur zu den vier staatsrechtlich geschützten Bundestagsausschüssen.<sup>162</sup> Vielmehr ist er das wichtigste parlamentarische Forum, in dem europapolitisch relevante Fragen erörtert werden. Zugleich besitzt er als „Integrations- und Querschnittsorgan“<sup>163</sup> insbesondere das Recht, stellvertretend für den Deutschen Bundestag Stellungnahmen zu EU-Vorlagen zu formulieren und diese gegenüber der Bundesregierung zu vertreten.<sup>164</sup>

Mit den dargestellten Verfassungsänderungen konnte der Bundestag zu Beginn der 1990er Jahre seine europapolitischen Mitbestimmungsrechte deutlich ausbauen.<sup>165</sup> Allerdings besteht zwischen seinen formal garantierten Rechten und der nationalen und europäisch-supranationalen Verfassungswirklichkeit ein starker Kontrast. So besitzen der Bundestag und der EU-Ausschuss real nur geringe Einflussmöglichkeiten. Dies gilt sowohl für die Konzeptualisierung und Operationalisierung deutscher Europapolitik als auch im Rahmen des euro-

---

<sup>160</sup> Artikel 23, Absatz 1 GG, S. 24.

<sup>161</sup> Artikel 79, Absatz 2, GG, S. 49.

<sup>162</sup> Die drei anderen, verfassungsrechtlich geschützten Bundestagsausschüsse sind der Petitionsausschuss, der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss. Vgl. Sturm/Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 70.

<sup>163</sup> Sturm/Pehle, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 77.

<sup>164</sup> Vgl. Artikel 45, GG, S. 33. Vgl. Sterzing/Tidow, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale, S. 197. Vgl. Krause, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, S. 149.

<sup>165</sup> Vgl. Sterzing/Tidow, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale, S. 197.



päischen Gesetzgebungsverfahren. Verantwortlich hierfür ist das europäische Gesetzgebungsverfahren. Angesichts der nachgelagerten Einbindung der nationalen Parlamente, die dem Bundestag nur nach dem Vollzug des europäischen Gesetzgebungsprozesses eine Stellungnahme ermöglicht, besteht das Demokratiedefizit hier weiter.<sup>166</sup> Somit bleiben die kompetenziellen Möglichkeiten des Bundestags im innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess faktisch auf die „Unterrichtungs- und Kontrollzuständigkeit“<sup>167</sup> limitiert.

---

<sup>166</sup> Der geringe Einfluss des Bundestags im europapolitischen Entscheidungsprozess wird umso deutlicher in den Fällen, in denen die Bundesregierung im Rat der EU von einer qualifizierten Mehrheit überstimmt wird. Hier ist der Bundestag ebenfalls verpflichtet, diese Beschlüsse in nationales Recht umzuwandeln. Vgl. Pehle/Sturm, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 77ff. Vgl. Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 128. Vgl. Große-Hüttmann, Martin, Die Koordination deutscher Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2007, S. 39-45, S. 44ff.

<sup>167</sup> Bulmer/Maurer/Paterson, Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?, S. 231. Zu Recht werden die nationalen Parlamente in der politikwissenschaftlichen Forschung daher auch als kompetenzielle Verlierer des europäischen Integrationsprozesses bewertet. Vgl. hierzu Sturm/Pehle, S. 43 und insbesondere Maurer, Andreas, National Parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers? Baden-Baden 2001.

### 2.3.4 Der Bundesrat

Zum institutionellen Machtdreieck deutscher Europapolitik gehört letztlich noch der Bundesrat. Als Repräsentations- und Vertretungsorgan der Länder, die Staatsqualität mit eigenen Kompetenzen besitzen,<sup>168</sup> nimmt er im Rahmen des konkurrierenden Gesetzgebungssystems eine zentrale Bedeutung ein. Allerdings kommt ihm – ähnlich wie der Bundestag – bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Europapolitik gegenüber der Bundesregierung ebenfalls nur eine nachgeordnete Stellung zu.

Die Grundlagen der europapolitischen Kompetenzen des Bundesrats werden durch das Grundgesetz, durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)<sup>169</sup> sowie durch die Geschäftsordnung des Bundesrats (GOBR)<sup>170</sup> bestimmt. Maßgebend sind hierbei vor allem die Bestimmungen der Artikel 23 und 50 des Grundgesetzes, die die Kompetenzen des Bundesrats im innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess festlegen.

Wie bereits hinsichtlich der europapolitischen Kompetenzen des Bundestags dargestellt, entstand Artikel 23 des Grundgesetzes in seiner derzeit gültigen Fassung mit dem Vertrag von Maastricht 1992. Damit sollte die innerstaatliche Machterosion der Länderkompetenzen gestoppt werden, die seit den 1980er Jahren durch die Dynamisierung der europäischen Integration erfolgte.<sup>171</sup>

Auf der Basis des föderalen Staatsprinzips Deutschlands sind die europapolitischen Kompetenzen des Bundesrats in den Absätzen 2 und 4 bis einschließlich 6 des Artikels 23 festgelegt.

Sie besagen im Wortlaut:

„(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. (...)“

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. (...)

---

<sup>168</sup> Vgl. hierzu allgemein Hrbek, Rudolf, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder - Optionen, Berlin 2001, S. 267-298, S. 267ff.

<sup>169</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.3.1993, in der Fassung vom 5.9.2006, URL: [http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?__nnn=true) (19.6.2007).

<sup>170</sup> Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) vom 26.11.1993, in der Fassung vom 8.6.2007, URL: [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?__nnn=true) (19.6.2007).

<sup>171</sup> Von besonderer Bedeutung waren hierbei alle Vertragsrevisionen seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Vgl. Hrbek, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik S. 270. Vgl. auch Laufer, Heinz/Münch, Ursula, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 215ff.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, solle die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. (...)“<sup>172</sup>

Die Mitwirkung des Bundesrats am innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess erfolgt in differenzierter Form. Damit die Regierungen der Länder daran effektiv teilnehmen können, muss die Bundesregierung den Bundesrat über alle europapolitisch relevanten EU-Vorlagen vor konkreten EU-Entscheidungen umfassend informieren sowie Stellungnahmen des Bundesrats berücksichtigen. Allerdings richtet sich der Grad der Mitwirkungsrechte des Bundesrats nach dem Umfang der Länderkompetenzen, die im Grundgesetz festgelegt sind. So hat der Bundesrat in Politikfeldern der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder besonderes Gewicht.<sup>173</sup>

Ähnlich wie der Bundestag besitzt der Bundesrat bei der nationalstaatlichen Implementierung von europäischen Gesetzgebungsakten eine zentrale Stellung, die er als zweites Gesetzgebungsorgan wahrnimmt. Dies gilt insbesondere für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU mit konstitutionellem und quasikonstitutionellem Charakter in nationales Recht. Übereinstimmend zu den Rechten des Bundestags sind für die Kompetenzen des Bundesrates die Bestimmungen der Artikel 23, Absatz 1 und Artikel 79, Absatz 2 entscheidend. So definiert Artikel 23, Absatz 1 Grundgesetz:

„(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79, Abs. 2 und 3.“<sup>174</sup>

Artikel 79, Absatz 2 des Grundgesetzes bestimmt:

„(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“<sup>175</sup>

Damit müssen alle Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU mit konstitutionellem und quasikonstitutionellem Charakter im Bundesrat von einer verfassungsändernden Zweidrittel-Mehrheit ratifiziert werden.

Für die europapolitische Willensbildung gewährt das Grundgesetz gemäß den Bestimmungen des Artikels 52, Absatz 3a dem Bundesrat das Recht, eine „Europakammer“ einzurichten.

---

<sup>172</sup> Artikel, 23, Absätze 2-5 GG, S. 24.

<sup>173</sup> Zu den Politikfeldern der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören insbesondere Bildung, Wissenschaft, Kultur, Medien, Gesundheit, Umwelt, Struktur- und Regionalförderung. Vgl. Hrbek, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, S. 271. Vgl. Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 134ff.

<sup>174</sup> Artikel 23, Absatz 1 GG, S. 24.

<sup>175</sup> Artikel 79, Absatz 2 GG, S. 49.

Diese „Europakammer“ hat sogar die Kompetenz, im Namen des Bundesrats Beschlüsse zu fassen und diese gegenüber der Bundesregierung zu vertreten.<sup>176</sup> Allerdings fungiert die Europakammer nicht als der zentrale Ort der europapolitischen Willensbildung der Länder. Vielmehr hat sich hierfür aus pragmatischen Gründen der Ausschuss für Angelegenheiten der EU etabliert, der in seinen Aktivitäten durch die Ständige Konferenz der Europaminister der Länder und die Informationsbüros der Länder bei der EU maßgeblich unterstützt wird.<sup>177</sup>

Damit konnten die Regierungen der Länder in den 1990er Jahren ihre europapolitischen Mitbestimmungsrechte stärken und die Rolle des Bundesrats im innerstaatlichen europapolitischen Entscheidungsprozess anerkennen lassen.<sup>178</sup> Ähnlich wie beim Bundestag besteht auch beim Bundesrat allerdings zwischen den formalen europapolitischen Mitwirkungsrechten und der realen Verfassungswirklichkeit ein starker Kontrast. So hat der Bundesrat auch weiterhin einen nur geringen Einfluss auf die Konzeptionalisierung und Operationalisierung deutscher Europapolitik sowie auf das supranationale Gesetzgebungsverfahren der EU. Dies gilt – der Situation des Bundestags entsprechend – insbesondere mit Blick auf die zumeist zeitlich nachgelagerte Einbindung der Legislativorgane der EU-Mitgliedstaaten. Hierbei kann der Bundesrat nur nach Abschluss des europäischen Gesetzgebungsprozesses eine Stellungnahme abgeben. Somit bleiben die kompetenziellen Möglichkeiten auf die nachträgliche Kontrolle der Gesetzgebungsrechte limitiert, so dass der Bundesrat und die Regierungen der Länder als kompetenzielle Verlierer des europäischen Integrationsprozesses gelten.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Vgl. Artikel 52, Absatz 3a GG, S. 35. Vgl. Geschäftsordnung des Bundesrates, URL: [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?__nnn=true) (19.6.2007).

<sup>177</sup> Vgl. Pehle/Sturm, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 93ff und 102ff. Vgl. auch Maurer, Germany: fragmented structures in a complex system, S. 117. Vgl. Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52-53/2000, S. 31-38, S. 36ff.

<sup>178</sup> Vgl. Knodt, Michele, Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 153-166, S. 156. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 60. Vgl. Große-Hüttmann, Die Koordination deutscher Europapolitik, S. 43.

<sup>179</sup> Vgl. Pehle/Sturm, Das neue deutsche Regierungssystem, S. 95.

## 2.4 Das Institutionengefüge der Europäischen Union<sup>180</sup>

### 2.4.1 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union ist das Repräsentations- und Entscheidungsorgan der EU-Mitgliedstaaten. Die zentrale Funktion des Rates liegt in der „Vertretung der Interessen der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene.“<sup>181</sup> Diese Aufgabe konstituiert seinen janusköpfigen Charakter als „institution with collectiv EU functions and the creature of the member governments“,<sup>182</sup> da als Delegierte die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten fungieren. Diese üben durch ihre Entscheidungen maßgeblichen Einfluss auf den europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess aus. Allerdings sind die Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten nur ihren Regierungen sowie die sie tragenden Parlamentsmehrheiten verantwortlich.<sup>183</sup>

Da die Stellung des Rats der EU im institutionellen Gefüge der EU singulär ist, gestaltet sich eine exakte Definition schwierig. Aufgrund der nicht kohärenten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge nimmt der Rat der EU sowohl legislative als auch exekutive Kompetenzen war. Dies begründet seine Schlüsselstellung als „main legislative body of the EU“<sup>184</sup>, da der Rat der EU in allen drei Säulen der EU Entscheidungs- und Exekutivrechte besitzt. Zwar muss er diese Rechte in der ersten Säule im Rahmen des Kodifizierungsverfahrens mit dem Europäischen Parlament und mit der EU-Kommission teilen. Doch überwiegt seine Gestaltungsmacht im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bzw. der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.<sup>185</sup>

Obgleich der Begriff „Rat der Europäischen Union“ suggeriert, dass es sich um ein einzelnes Organ im politischen System der EU handelt, dient er als Sammelbegriff für die Zusammenkünfte der nationalen Ressortminister. Aufgrund seiner gemeinschaftsrechtlichen Befugnisse

---

<sup>180</sup> Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand soll das Institutionengefüge der EU auf der Basis des Vertrags von Amsterdam dargestellt werden. Im Mittelpunkt stehen der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen.

<sup>181</sup> Engel, Christian, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A – Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 284-289, S. 285.

<sup>182</sup> Wallace, Helen/Wallace, William, Policy-Making in the European Union, Oxford/New York 2000, S. 16.

Vgl. auch Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 91ff.

<sup>183</sup> Vgl. Hayes-RenshawWallace, The Council of Ministers, S. 23.

<sup>184</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>185</sup> Vgl. Engel, Rat der Europäischen Union, S. 285ff.

nimmt hierbei der Rat für allgemeine Angelegenheiten als Forum der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten eine herausgehobene Stellung ein.<sup>186</sup>

Im Rahmen der Funktionen des Rats der Europäischen Union hat der Vorsitz eine besondere Position. So obliegen ihm zentrale Aufgaben, die nach Hummer/Obwexer in sechs Kategorien eingeteilt werden können. Diese bestehen aus „(1) Management des Europäischen Rates und des Rates der EU, (2) Lancieren politischer Initiativen, (3) Aushandeln von ‚Verhandlungspaketen‘, (4) Kontaktnahme mit anderen Gemeinschaftsinstitutionen, (5) Außenvertretungsfunktion (...) [sowie der] besondere[n] Funktion bei der Novellierung der Gründungsverträge“<sup>187</sup>. Besonderes Charakteristikum des Vorsitzes ist die Rolle des neutralen Moderators und Mediators. So ist es die Aufgabe der Präsidentschaft „einen Ausgleich zwischen den widerstrebenden Interessenlagen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu finden und so tragfähige Kompromisse zu erzielen, die dann in konkrete Rechtsakte umgesetzt werden können.“<sup>188</sup>

Das Entscheidungsverfahren im Rat der Europäischen Union erfolgt nach vertraglich festgelegten Regularien. Der Vertrag von Amsterdam sah für das Abstimmungsverfahren im Rat der EU drei unterschiedliche Modi vor: die einfache Mehrheit, die qualifizierte Mehrheit und die Einstimmigkeit.<sup>189</sup>

Hinsichtlich der Abstimmungsmodi mit einfacher und qualifizierter Mehrheit sah der Vertrag von Amsterdam ein Abstimmungssystem mit einer differenzierten Stimmenverteilung vor. Abbildung 1 veranschaulicht die Stimmenverteilung im Rat der EU auf der Basis des Vertrags von Amsterdam. Diese differenzierte Stimmenverteilung beinhaltete einen demographisch degressiv-proportionalen Verteilungsschlüssel, der die Bevölkerungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten in einem relativen Verhältnis repräsentierte und die EU-Staaten nach ihrer relativen demographischen Größe in gemeinsame Stimmengruppen einteilte. Als Quorum für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit bestimmte der Vertrag von Amsterdam 71% der gewogenen Stimmen.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Auch die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten können im Rat der EU zusammentreten, der dann als Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs fungiert. Vgl. Wallace/Wallace, Policy-Making in the European Union, S. 16.

<sup>187</sup> Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, Die Rolle der „Präsidentschaft (in) der Europäischen Union, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europa-Blätter, 2/1999, S. 45-55, S. 50.

<sup>188</sup> Vgl. dies., Die „EU-Präsidentschaft“, in: Europarecht, 4/1999, S. 409-451, S. 434ff.

<sup>189</sup> Das Einstimmigkeitsprinzip gilt insbesondere für alle Vertragsveränderungen mit konstitutionellem Charakter, die darüber hinaus in den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Vgl. Engel, Rat der Europäischen Union, S. 286.

<sup>190</sup> Vgl. Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 161ff.

**Abbildung 1: Stimmenverteilung im Rat der EU auf der Basis des Vertrags von Amsterdam**

EU-Mitgliedstaat	Einwohnerzahl in Mio.	Anzahl Stimmen im Rat
Deutschland	81,5	10
Großbritannien	58,3	10
Frankreich	58,0	10
Italien	57,2	10
Spanien	39,6	8
Niederlande	15,4	5
Griechenland	10,4	5
Belgien	10,1	5
Portugal	9,9	5
Schweden	8,8	4
Österreich	8,0	4
Dänemark	5,2	3
Finnland	5,1	3
Irland	3,6	3
Luxemburg	0,4	2
<b>Insgesamt:</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b>

Quellen: Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam, S. 161ff. Janning, Josef/Giering, Claus, Strategien gegen die institutionelle Erosion, S. 69.

Abhängig vom jeweiligen Politikfeld variierten hierbei die Abstimmungsmodi in den einzelnen Säulen der EU. In der ersten Säule der EU galt für die Mehrheit der Anwendungsfälle der Modus der qualifizierten Mehrheit. Aufgrund ihrer innen- und integrationspolitischen Relevanz für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten dominierten demgegenüber die Einstimmigkeitsregelungen in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.<sup>191</sup>

## 2.4.2 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission besitzt als supranational organisiertes und gegenüber den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zur Neutralität verpflichtetes Organ im institutionellen Gefüge der EU eine zentrale Stellung. So fungiert sie als „Motor der Integration“, „Hüterin der Verträge“ und „Exekutive der Gemeinschaft“. Sie gilt daher als „genuin europäische Instanz“.<sup>192</sup> Ihre große Bedeutung im institutionellen Gefüge wird insbesondere im Rahmen des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses deutlich, in dem sie nach Rometsch vier Hauptfunktionen wahrnimmt. Dies ist „(1) die Initiativfunktion, wonach der Rat nur auf Vorschlag der Kommission Beschlüsse fassen kann; (2) die Rechtssetzungsfunktion, wo-

<sup>191</sup> Vgl. Engel, Rat der Europäischen Union, S. 286ff.

<sup>192</sup> Ebd.

nach die Kommission über eigene Beschlussfassungsbefugnisse verfügt und Entscheidungen des Rates durchführt; (3) die Verwaltungsfunktion, wonach die Kommission Fondsmittel verwaltet und den EG-Haushaltsplan ausführt; (4) die Kontrollfunktion, wonach die Kommission die Anwendung von EG-Recht in den Mitgliedstaaten überwacht.“<sup>193</sup>

Im Rahmen der drei Säulen der EU war der Einfluss der EU-Kommission auf den europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess unterschiedlich ausgeprägt. Während ihr Einfluss gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam in der stark vergemeinschafteten ersten Säule der EU weitreichend war, besaß sie in der stark intergouvernemental ausgerichteten zweiten und dritten Säule der EU eine gegenüber dem Rat der EU nur nachgeordnete Machtposition.<sup>194</sup>

Organisatorisch ist die EU-Kommission ein Kollegialorgan, dem ein Präsident vorsteht. Die Mitglieder der EU-Kommission sind zwar „vertragsrechtlich auf das Wohl der Gemeinschaft verpflichtet (...) und [handeln] (...) in Unabhängigkeit von den nationalen Regierungen“.<sup>195</sup> Allerdings fungieren sie partiell auch als verlängerter Arm ihrer jeweiligen nationalen Regierung. Zugleich tragen sie durch ihre formale Gleichwertigkeit gerade in demographisch kleinen Mitgliedstaaten zur innenpolitischen Akzeptanz der EU-Mitgliedschaft bei.

Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam hatte die EU-Kommission 20 Mitglieder, die von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nominiert wurden und vom Europäischen Parlament bestätigt werden mussten. Abbildung 2 illustriert die Verteilung der Anzahl der Kommissare zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auf der Basis des Vertrags von Amsterdam. Unter Berücksichtigung der demographischen Unterschiede der EU-Mitgliedstaaten stellten hierbei die fünf demographisch großen EU-Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien – jeweils zwei und die demographisch kleinen EU-Mitgliedsländer jeweils einen Kommissar.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Rometsch, Dietrich, Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 149-155, S. 151. Vgl. auch Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 83-108, S. 94.

<sup>194</sup> Vgl. Wallace/Wallace, Policy-Making in the European Union, S. 12. Vgl. Rometsch, Europäische Kommission, S. 153ff.

<sup>195</sup> Diedrichs, Europäische Kommission, S. 150.

<sup>196</sup> Vgl. Artikel 213 und Artikel 214 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 164.



**Abbildung 2: Verteilung der Mitglieder der EU-Kommission auf der Basis des Vertrags von Amsterdam**

EU-Mitgliedstaat	Einwohnerzahl in Mio.	Anzahl Kommissare
Deutschland	81,5	2
Großbritannien	58,3	2
Frankreich	58,0	2
Italien	57,2	2
Spanien	39,6	2
Niederlande	15,4	1
Griechenland	10,4	1
Belgien	10,1	1
Portugal	9,9	1
Schweden	8,8	1
Österreich	8,0	1
Dänemark	5,2	1
Finnland	5,1	1
Irland	3,6	1
Luxemburg	0,4	1
<b>Insgesamt:</b>	<b>371,5</b>	<b>20</b>

Quellen: Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam, S. 164. Janning, Josef/Giering, Claus, Strategien gegen die institutionelle Erosion, S. 69.

### 2.4.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) ist neben dem Rat der EU das zweite Legislativorgan der EG. Es ist das „einzige direkt gewählte und somit unmittelbar legitimierte Organ der Europäischen Union.“<sup>197</sup> Das EP repräsentiert die Völker der EU-Mitgliedstaaten.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden seit der Einführung der Direktwahlen im Jahre 1979 in den EU-Mitgliedstaaten in allgemeinen, freien, direkten und geheimen Wahlen bestimmt. Nach den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam umfassten dies insgesamt 626 Mitglieder, die mittels eines demographischen degressiv-proportionalen Verteilungsschlüssels die Bevölkerungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten in einem relativen Verhältnis repräsentierten.<sup>198</sup> Abbildung 3 stellt hierbei diesen nationalen Verteilungsschlüsse dar. Organisiert sind die Mitglieder des Europäischen Parlaments in multinationalen Fraktionen.

<sup>197</sup> Maurer, Andreas, Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 229-238, S. 229.

<sup>198</sup> Vgl. Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 155ff.

**Abbildung 3: Sitzverteilung im Europäischen Parlament auf der Basis des Vertrags von Amsterdam**

EU-Mitgliedstaat	Einwohnerzahl in Mio.	Sitze im EP
Deutschland	81,5	99
Großbritannien	58,3	87
Frankreich	58,0	87
Italien	57,2	87
Spanien	39,6	64
Niederlande	15,4	31
Griechenland	10,4	25
Belgien	10,1	25
Portugal	9,9	25
Schweden	8,8	22
Österreich	8,0	21
Dänemark	5,2	16
Finnland	5,1	16
Irland	3,6	15
Luxemburg	0,4	6
<b>Insgesamt:</b>	<b>371,5</b>	<b>626</b>

Quellen: Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam, S. 156. Janning, Josef/Giering, Claus, Strategien gegen die institutionelle Erosion, S. 69.

Im institutionellen Gefüge der EU übernimmt das Europäische Parlament nach Schmuck drei Funktionsbereiche. Diese sind erstens die Politikgestaltungs-, zweitens die Systemgestaltungs- und drittens die Interaktionsfunktion.<sup>199</sup> Die Politikgestaltungsfunktion beinhaltet die Beteiligung des Europäischen Parlaments am europäischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess. Dies umfasst „die gesetzgeberische Initiative, die Mitwirkung des EPs an der Rechtsetzung und die parlamentarische Kontrolle anderer EU-Organe.“<sup>200</sup> Die Systemgestaltungsfunktion fokussiert die Mitgestaltungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration und „betrifft sowohl die Veränderung der Entscheidungsverfahren als auch die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.“<sup>201</sup> Die Interaktionsfunktion konzentriert sich auf die gesellschaftliche Repräsentationsfunktion und bezieht sich auf die Aggregation und Artikulierung gesellschaftlicher Forderungen.<sup>202</sup>

Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sind unterschiedlich ausgeprägt. Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam hatte es in der stark vergemeinschafteten ersten Säule der EU ein gro-

<sup>199</sup> Vgl. Schmuck, Otto, Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 183-190, S. 186.

<sup>200</sup> Maurer, Europäisches Parlament, S. 235.

<sup>201</sup> Schmuck, Europäisches Parlament, S. 186.

<sup>202</sup> Vgl. Schmuck, Europäisches Parlament, S. 186

ßes, aber nicht uneingeschränktes Maß an Mitentscheidungsrechten, die es mit der EU-Kommission und mit dem Rat der EU teilte. Demgegenüber verfügte das Europäische Parlament in der noch stark intergouvernementalen zweiten und dritten Säule der EU über geringe Mitentscheidungsrechte.<sup>203</sup>

Da die EU – im Gegensatz zu politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten – über kein parlamentarisches Regierungssystem verfügt, und das Europäische Parlament nicht in allen Politikfeldern gleichberechtigt am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mitwirkt, sind die Funktionen des Europäischen Parlaments nicht denen der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten vergleichbar.<sup>204</sup>

#### 2.4.4 Der Europäische Rat

Im institutionellen Gefüge der EU nimmt der Europäische Rat aufgrund seiner Funktionen und Aufgaben eine Sonderstellung ein. So ist er formalrechtlich kein Organ der EG/EU. Er ist das oberste politische Gremium der EU. Seine Mitglieder bestehen aus dem Präsidenten der EU-Kommission und den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, die von ihren Außenministern unterstützt werden.<sup>205</sup> Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Seine Entscheidungen trifft er im Konsens.<sup>206</sup>

Die große Bedeutung des Europäischen Rats im institutionellen Gefüge der EU ergibt sich durch seine im EU-Vertrag definierten Funktionen und Aufgaben. So fungiert er als politischer Leitliniengeber und nimmt auf dieser Grundlage die Funktion als letztentscheidende Appellations- und Entscheidungsinstanz der EU ein.<sup>207</sup> Vor diesem Hintergrund besitzt der Europäische Rat seit seiner 1974 erfolgten Gründung eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der europäischen Integration. So wurden seither keine zentralen Entscheidungen der EU ohne Zustimmung des Europäischen Rats beschlossen. Dies gilt insbesondere für Veränderungen der vertraglichen Grundlagen sowie in Fragen der Erweiterung der EU. Als „konstitutioneller

---

<sup>203</sup> Vgl. Wallace/Wallace, Policy-Making in the European Union, S. 21.

<sup>204</sup> Vgl. Schmuck, Otto, Europäisches Parlament, S. 186. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 88.

<sup>205</sup> Vgl. Artikel 4 EU-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 21.

<sup>206</sup> Vgl. Wessels, Wolfgang, Europäischer Rat, in: ders./Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 175-179, S. 178.

<sup>207</sup> Vgl. Artikel 4 EU-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 21. Vgl. Wessels, Wolfgang, Europäischer Rat, in: Ders./Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 207-211, neunte Auflage, S. 209. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 87.

Architekt“<sup>208</sup> hat nur der Europäische Rat die Kompetenz, politikfeldübergreifende europäische Verhandlungspakete zu verabschieden.<sup>209</sup>

## 2.4.5 Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) zählt zu den Organen der EG und fungiert gemeinsam mit dem Gericht erster Instanz (GeI) als oberstes Gericht der EU.<sup>210</sup>

Die Aufgabe des EuGHs besteht in der Bewahrung des einheitlichen europäischen Rechtsrahmens. Dies geschieht auf zwei Wegen. Zum einen übernimmt der EuGH „die gerichtliche Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts“<sup>211</sup>, die sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der der EU-Mitgliedstaaten erfolgt. Zum anderen klärt er strittige Rechtsgrundlagen der EU. Vor diesem Hintergrund nimmt der EuGH nach Wessels/Müller drei Rollen an. So ist er gleichzeitig Verfassungs-, Verwaltungs- und Zivilgericht.<sup>212</sup> Durch seine tendenziell pro-integrationistischen Grundsatzurteile kommt dem EuGH eine große Bedeutung als Integrationsmotor zu.<sup>213</sup> Zur Entlastung der zunehmenden Klagen natürlicher und juristischer Personen wurde 1989 das Gericht erster Instanz geschaffen, das als Eingangsstanz des EuGH fungiert.<sup>214</sup>

Ursprünglich kompetenziell nur für die EG zuständig konnte der EuGH seine Rechtsprechungsbefugnis durch den Vertrag von Amsterdam – mit Einschränkungen – auf die GASP und die innenpolitische und justizielle Zusammenarbeit ausdehnen.<sup>215</sup>

Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam besaßen der EuGH und das GeI entsprechend der Anzahl der damaligen Mitgliedstaaten jeweils 15 Richter, die von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nominiert wurden.<sup>216</sup>

---

<sup>208</sup> Wessels, Europäischer Rat, S. 176.

<sup>209</sup> Vgl. Wallace/Wallace, Policy-Making in the European Union, S. 20ff. Vgl. Wessels, Europäischer Rat, S. 209. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 87.

<sup>210</sup> Vgl. Magiera, Siegfried/Trautmann, Ramona, Europäischer Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 197-201, S. 197.

<sup>211</sup> Magiera/Trautmann, Europäischer Gerichtshof, S. 200.

<sup>212</sup> Vgl. Wessels, Wolfgang/Müller, Thorsten, Europäischer Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 171-174, S. 172. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 97.

<sup>213</sup> Vgl. Wallace/Wallace, Policy-Making in the European Union, S. 23. Vgl. Wessels/Müller, Europäischer Gerichtshof, S. 171.

<sup>214</sup> Vgl. Magiera/Trautmann, Europäischer Gerichtshof, S. 199.

<sup>215</sup> Vgl. ebd., S. 198.

<sup>216</sup> Vgl. Artikel 221 und 225 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, 167ff.

#### 2.4.6 Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof (EURH) gehört ebenfalls zu den fünf Organen der EG. Seine Aufgabe ist die Finanzkontrolle. Sein Zuständigkeitsbereich umfasst alle Einnahmen und Ausgaben der EU, die er im Rahmen von jährlichen Bilanzen überprüft.<sup>217</sup>

Der Europäische Rechnungshof hatte gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam 15 Mitglieder, die auf der Basis des Prinzips „ein Rechnungsprüfer pro Mitgliedsland“ von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten entsendet und nach Anhörung durch das Europäische Parlament vom Rat der EU ernannt wurden.<sup>218</sup>

#### 2.4.7 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss

Im Institutionengefüge der EU angesiedelt ist auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss. Dieser ist im rechtlichen Sinne allerdings kein Organ der Europäischen Gemeinschaft.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat zwei Aufgaben. Zum einen repräsentiert er die wirtschaftlich und sozial bedeutsamen korporativen Akteure der EU-Mitgliedstaaten. Zum anderen soll er am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mitwirken. Als gemeinschaftsrechtliche Institution mit ausschließlich beratenden Funktionen besitzt der Wirtschafts- und Sozialausschuss im europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess allerdings nur eine nachgeordnete Stellung.<sup>219</sup>

Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam umfasste der Wirtschafts- und Sozialausschuss 222 Mitglieder, die über einen demographischen degressiv-proportionalen Verteilungsschlüssel die Bevölkerungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten in einem relativen Verhältnis repräsentierten. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten schlugen die Kandidaten vor, die nach Anhörung der EU-Kommission vom Rat der EU einstimmig benannt wurden.<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> Vgl. Artikel 248 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 177. Vgl. Müller, Thorsten, Europäischer Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 180-182, S. 181.

<sup>218</sup> Vgl. Artikel 247 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 175ff.

<sup>219</sup> Vgl. Schley, Nicole, Wirtschafts- und Sozialausschuß, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 349-351, S. 349. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 100.

<sup>220</sup> Vgl. Artikel 258 und 259 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 184ff.

#### 2.4.8 Der Ausschuss der Regionen

Im institutionellen Gefüge der EU ist letztlich noch der Ausschuss der Regionen zu nennen, der ebenfalls gemeinschaftsrechtlich kein Organ der EG ist.

Die Funktion des Ausschusses der Regionen ist die politische Vertretung und die gesetzgeberische Mitwirkung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU-Mitgliedsländer. Diese können – abhängig von der jeweiligen politisch-administrativen Organisation – unterschiedliche regionale und kommunale Vertretungen umfassen. Identisch zum Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Ausschuss der Regionen eine ausschließlich beratende Institution und nimmt im europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nur eine nachgeordnete Stellung ein.<sup>221</sup>

Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam umfasste der Ausschuss der Regionen insgesamt 222 Mitglieder, die mittels eines demographischen degressiv-proportionalen Verteilungsschlüssels die Bevölkerungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten in einem relativen Verhältnis repräsentierten. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nominierten ihre jeweiligen Kandidaten, die vom Rat der EU einstimmig ernannt wurden.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Vgl. Engel, Christian, Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 72-74, S. 72ff. Vgl. Mittag, Jürgen, Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 74-76, S. 75. Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, S. 83-108, S. 100.

<sup>222</sup> Vgl. Artikel 263 EG-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 187.

## 2.5 Regierungskonferenzen in der Europäischen Union: Rechtliche Grundlagen, Akteure und prozedurales Verfahren<sup>223</sup>

### 2.5.1 Die rechtlichen Grundlagen, der Anwendungsbereich und die Akteure von Regierungskonferenzen in der EU

Als Verhandlungsrahmen für institutionelle Reformen der EU fungieren seit den Anfangsjahren der europäischen Integration Regierungskonferenzen, in denen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die vertraglichen Grundlagen der EU revidieren. Die rechtlichen Grundlagen von Regierungskonferenzen in der EU sind in Artikel 48 des EU-Vertrags angesiedelt. Der Artikel 48 EU-Vertrag wurde mit dem Vertrag von Maastricht als Nachfolgeartikel der bisherigen „gemeinschaftsrechtlichen Vertragsänderungsklauseln“<sup>224</sup> geschaffen und mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam letztmalig modifiziert.<sup>225</sup> Er regelt das Verfahren zur Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU. In seinem Wortlaut besagt Artikel 48 EU-Vertrag:

„Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen.

Gibt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert sind.“<sup>226</sup>

Der Anwendungsbereich des Artikels 48 EU-Vertrag umfasst gemäß den Bestimmungen des Artikels 47 EU-Vertrag sowohl den EU-Vertrag als auch die drei Gemeinschaftsverträge. Zugleich bestimmt Artikel 48 EU-Vertrag die Regeln für ein einheitliches Änderungsverfahren. Allerdings ist Artikel 48 EU-Vertrag nicht die einzige Ermächtigungsgrundlage für Revisionen der vertraglichen Grundlagen der EU. Diese können auch außerhalb von Regierungskonferenzen erfolgen können.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Die Darstellung der rechtlichen Grundlagen, der Akteure und des prozeduralen Verfahren von Regierungskonferenzen der EU erfolgt auf der Basis des Vertrags von Amsterdam.

<sup>224</sup> Pechstein, Matthias, Art. 48 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, S. 194-200, S. 194.

<sup>225</sup> Vgl. ebd.

<sup>226</sup> Artikel 48 EU-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 44ff.

<sup>227</sup> Das EU- bzw. EG-Recht unterscheidet hierbei zwischen autonomen und halbautonomen Verfahren. Bei halbautonomen Verfahren müssen Vertragsrevisionen vom Rat der EU einstimmig beschlossen und von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Autonome Verfahren ermöglichen eine sofortige Vertragsrevision ohne vorherige Zustimmung der Mitgliedstaaten. Hierzu reicht ein einstimmiger Beschluss des Rats der EU aus. So kann z.B. nach den Bestimmungen des Artikels 213, Absatz 1 EG-Vertrag die Größe und die Zusammensetzung der EU-Kommission durch den Rat der EU außerhalb einer Regierungskonferenz bestimmt werden. Demgegenüber stellt Artikel 308 EG-Vertrag keine „Ermächtigung zur primärrechtlichen Vertragsänderung bzw. Vertragsergänzung“ dar. Vgl. Artikel 213, Absatz 1 EG, in: Läufer, Der Vertrag von Amsterdam, S. 164. Vgl. Herrnfeld, Hans-

Als Akteure von Regierungskonferenzen bestimmt Artikel 48 EU-Vertrag die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, den Rat der EU, die EU-Kommission, das Europäische Parlament sowie in Fragen der europäischen Gemeinschaftswährung Euro die Europäische Zentralbank (EZB). Diese Akteure haben hierbei unterschiedliche Mitwirkungsrechte. Die rechtliche Befugnis, Vertragsrevisionen einzuleiten und abzuschließen, besitzen allerdings ausschließlich die Mitgliedstaaten der EU. Da nur rechtlich befugt sind, nationalstaatliche Kompetenzen auf die EU zu übertragen, sind sie die „Herren der Verträge“.<sup>228</sup>

Als Verhandlungsforum der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten spiegeln Regierungskonferenzen die rechtliche Qualität der EU als europäischer Staatenverbund wider. Als supranationale Institution verfügt die EU nicht über eine Kompetenz-Kompetenz, um ihre vertraglichen Grundlagen zu ändern. Diese obliegt ausschließlich den EU-Mitgliedstaaten.<sup>229</sup>

Gemäß den Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag fungieren als Hauptakteure von Regierungskonferenzen die Regierungen der Mitgliedstaaten. Als völkerrechtliche Vertretungen der Mitgliedstaaten besitzen sie die ausschließliche Entscheidungskompetenz, die vertraglichen Grundlagen der EU zu ändern. Regierungskonferenzen der EU haben daher den völkerrechtlichen Charakter von zwischenstaatlich-intergouvernementalen Verhandlungen, die von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten mit einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag abgeschlossen werden.<sup>230</sup>

Die Reichweite von Regierungskonferenzen, um die vertraglichen Grundlagen der EU zu ändern, ist unbestimmt. So besitzen die Mitgliedstaaten prinzipiell das Recht, jede Form von Vertragsveränderungen vorzunehmen.<sup>231</sup> Dies ermöglicht grundsätzlich auch einen Integrationsrückschritt.<sup>232</sup>

In besonderer Beziehung zum Anwendungsbereich des Artikels 48 EU-Vertrag steht der Artikel 49 EU-Vertrag. Dieser regelt das Verfahren zur EU-Erweiterung. Nach den Bestimmungen des Artikels 49 EU-Vertrag müssen die rechtlichen Grundlagen der EU dann angepasst

---

Holger, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, S. 205-213, S. 211. Vgl. Pechstein, Art. 48 EUV, S. 196.

<sup>228</sup> Cremer, Hans-Joachim, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, Darmstadt 1999, S. 242-246, S. 243.

<sup>229</sup> Vgl. Fischer, Klemens, Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar einschließlich der konsolidierten Fassung des EUV und EGV sowie des Textes der EU-Charta der Grundrechte, Baden-Baden 2001, S. 20.

<sup>230</sup> Vgl. Cremer, Hans-Joachim, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, zweite Auflage, Darmstadt 2002, S. 313-318, S. 314.

<sup>231</sup> Vgl. Herrfeld, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 209.

<sup>232</sup> Vgl. Pechstein, Art. 48 EUV, S. 195.



werden, wenn Beitritte zur EU erfolgen. Dies gilt insbesondere für die Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gemeinschaftsorgane und –institutionen.<sup>233</sup>

## 2.5.2 Die Aufgaben und Funktionen von Regierungskonferenzen in der EU

Artikel 48 EU-Vertrag bestimmt zwar die rechtlichen Grundlagen von Regierungskonferenzen in der EU. Jedoch definiert er nicht deren Aufgaben und Funktionen. Diese ergeben sich aus verschiedenen Bestimmungen des EU-Vertrags, die wichtige normative und (staats-)organisatorische Vorgaben zur Revision der vertraglichen Grundlagen der EU formulieren.

Die Aufgaben und Funktionen von Regierungskonferenzen in der EU sind in den Bestimmungen der Präambel sowie in den Artikeln 1 bis 6 des EU-Vertrags definiert. Sie fungieren als indirekte Zielvorgaben für Vertragsrevisionen in der EU.

Die Präambel des EU-Vertrags bestimmt die Hauptaufgabe von Regierungskonferenzen. Diese besteht darin, ein gemeinsames Europa zu verwirklichen und die politische Handlungsfähigkeit der EU zu wahren. Die Präambel und die Artikel 1 bis 6 des EU-Vertrags verknüpfen dies mit der Maßgabe, hierbei normative und staatsorganisatorische Postulate einzuhalten.

Hierbei geht es zum einen darum, die demokratische Legitimation und die Handlungseffizienz der Gemeinschaftsorgane zu erhalten sowie den einheitlichen Rechtsrahmen zu wahren.<sup>234</sup>

Zum anderen fordern die genannten Bestimmungen des EU-Vertrags dazu auf, die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Subsidiarität und der Bürgernähe einzuhalten und die Grundrechte sowie die nationalen Identitäten der EU-Mitgliedstaaten zu achten.<sup>235</sup>

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Aufgaben sind die Funktionen von Regierungskonferenzen zu sehen. Ihre Hauptfunktion besteht darin, die genannten normativen und staatsorganisatorischen Vorgaben zu verwirklichen. Zugleich sollen sie einen Verhandlungsrahmen bieten, um die rechtlichen Grundlagen der EU neuen Entwicklungen anzupassen. Dies gilt insbesondere für EU-Erweiterungen, die gemäß den Bestimmungen des Artikels 49 EU-Vertrag eine Revision der vertraglichen Grundlagen der EU notwendig machen.

Letztlich müssen die Aufgaben von Regierungskonferenzen von ihren Aufträgen unterschieden werden. Während der EU-Vertrag die Aufgaben der Regierungskonferenzen bestimmt, werden die Aufträge durch den Europäischen Rat festgelegt. Hierbei muss sich das Mandat einer Regierungskonferenz an den Aufgaben orientieren, die im EU-Vertrag festgelegt sind.

---

<sup>233</sup> Vgl. Artikel 49 EU-Vertrag, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 45.

<sup>234</sup> Vgl. Hatje, Armin, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, in: Europarecht, Heft 2/2001, S. 143-184, S. 146ff.

<sup>235</sup> Vgl. Präambel und Artikel 1 bis 6 des EU-Vertrags, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 18-22. Vgl. Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, S. 146ff.

### 2.5.3 Die Organisation und das prozedurale Verfahren von Regierungskonferenzen in der EU

Die Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag definieren auch die Organisation und das prozedurale Verfahren von Regierungskonferenzen.<sup>236</sup> Dies ist dadurch gekennzeichnet, dass die Gemeinschaftsorgane und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten.<sup>237</sup>

Für Vertragsrevisionen an sich sehen die Bestimmungen ein fünfstufiges Verfahren vor.

Die erste Stufe fokussiert die Formulierung einer Regierungskonferenz. Im Mittelpunkt steht hierbei ausschließlich der Europäische Rat. Als oberste politische Institution der EU trifft er die politische Entscheidung darüber, ob eine Regierungskonferenz initiiert werden soll. Zugleich definiert er den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen einer Regierungskonferenz.

Die zweite Stufe beinhaltet die konkrete Initiierung einer Regierungskonferenz. Das Initiativrecht hierfür besitzen gemäß den Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag sowohl die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten als auch die EU-Kommission. Demnach kann jede Regierung eines EU-Mitgliedslands und die EU-Kommission beantragen, eine Vertragsrevision zu prüfen.<sup>238</sup> Als Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten entscheidet hierüber der Rat der EU.

Gemäß den Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag leitet dann die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft das Verfahren der „Organanhörung“<sup>239</sup> ein. Hierbei übermittelt sie der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament oder der Europäischen Zentralbank die Anträge zur Vertragsrevision. Ihre jeweiligen Stellungnahmen sind allerdings für den Rat der EU rechtlich nicht bindend.<sup>240</sup>

Die dritte Stufe sieht die konkrete Einleitung einer Regierungskonferenz vor. So entscheidet der Rat der EU nach der Anhörung der genannten Gemeinschaftsorgane bzw. –institutionen darüber, eine Regierungskonferenz einzuleiten.<sup>241</sup> Bei einem positiven Votum kommt der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft wiederum eine zentrale Rolle zu. So wird sie durch einen Beschluss des Rats der EU ermächtigt, eine Regierungskonferenz einzuberufen. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Europäischen Rats legt sie hierbei deren inhaltlichen und zeitlichen Rahmen fest.

---

<sup>236</sup> Formalrechtlich sind hierbei die Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag. Allerdings müssen auch die Bestimmungen des Artikels 4 EU-Vertrag mitberücksichtigt werden, die dem Europäischen Rat die politische Leitlinienfunktion der EU übertragen.

<sup>237</sup> Cremer, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 313.

<sup>238</sup> Vgl. Herrnfeld, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 207.

<sup>239</sup> Pechstein, Art. 48 EUV, S. 199.

<sup>240</sup> Vgl. Herrnfeld, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 207.

<sup>241</sup> Hierbei ist in der juristischen Forschung strittig, ob der Rat der EU diesen Beschluss mit einfacher Mehrheit fassen kann. Während Pechstein, Art. 48 EUV, S. 199 und Herrnfeld, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 207 dies mit Einschränkungen bejaht, hält Cremer, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 314 und Artikel 48 EU-Vertrag, S. 243 dies für fraglich.

Die vierte Stufe konzentriert sich auf die Verhandlungen in der Regierungskonferenz. Im Rahmen des Rats der EU finden diese zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten statt. Die Regierungskonferenz kann in verschiedenen Ratsformationen zusammentreten. Diese umfassen die Vertreter der Regierungen, die Außenminister sowie die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten. An diesen Sitzungen können Vertreter der Kommission und des Europäischen Parlaments teilnehmen. Diese besitzen allerdings kein Stimmrecht. Zugleich sind ihre Stellungnahmen für die Regierungen der Mitgliedstaaten unverbindlich.<sup>242</sup>

Bei den Verhandlungen übernehmen die EU-Ratspräsidentschaft und der Europäische Rat jeweils eine zentrale Rolle. Der EU-Ratspräsidentschaft leitet und moderiert die Verhandlungen. Hierbei wird sie vom Generalsekretariat des Rates sowie von der EU-Kommission unterstützt. Der Europäische Rat beobachtet den Verhandlungsverlauf und kann auf Empfehlung der Außenminister der Mitgliedstaaten Veränderungen am Verhandlungsmandat vornehmen. Abgeschlossen werden die Verhandlungen von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, die einen Konsens über alle Verhandlungsmaterien erzielen müssen. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz werden als völkerrechtlicher Vertrag von den Außenministern unterzeichnet.<sup>243</sup>

Die fünfte und letzte Stufe sieht die Ratifikation der Vertragsänderungen vor. Das Ratifikationsverfahren erfolgt nach den staatsrechtlichen Vorgaben der Mitgliedstaaten. Die Vertragsrevisionen treten dann in Kraft, wenn alle EU-Mitgliedstaaten das neue Vertragswerk angenommen und die Ratifikationsurkunden bei der italienischen Regierung hinterlegt haben.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Vgl. Herrnfeld, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 207.

<sup>243</sup> Vgl. Cremer, Artikel 48 EU-Vertrag, S. 314.

<sup>244</sup> Vgl. Pechstein, Art. 48 EUV, S. 200.

### 3 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

#### 3.1 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entstehung der Regierungskonferenz 2000

##### 3.1.1 Die Amsterdamer „left-overs“ als Handlungsauftrag der Regierungskonferenz 2000

Reformen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union sind eng mit der Entwicklung der europäischen Integration verbunden. So erfolgten seit der Fusion der Organe der drei Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1965 zahlreiche Vertragsreformen, die sowohl EU-interne als auch EU-externe Ursachen hatten.<sup>245</sup>

Zum einen waren für die Reformen der vertraglichen Grundlagen der EU die seit den 1970er Jahren erfolgten Erweiterungen von entscheidender Bedeutung, die bis zur Mitte der 1980er Jahre zur Verdopplung der ursprünglich aus sechs Mitgliedstaaten bestehenden Gründungsgemeinschaft führte.

Zum anderen war hierfür eine seit Anfang der 1980er Jahre einsetzende Dynamisierung der europäischen Integration verantwortlich, die sich insbesondere in der 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) widerspiegelte. Mit den darin vereinbarten tiefgreifenden Integrationszielen dehnten die damaligen 12 Mitgliedstaaten funktional die Zuständigkeitsbereiche und Aufgabenfelder der damaligen EG weiter aus.<sup>246</sup>

Trotz der Verdopplung der Mitgliedstaaten und der tiefgreifenden Vertragsveränderungen blieb allerdings die Funktionsweise des Institutionengefüges der Gemeinschaft weitgehend unberührt. Dies galt insbesondere für den europäischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess. Zwar wurden die Größe und Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane an die neue Anzahl der Mitgliedstaaten angepasst. Allerdings blieb die Funktionslogik des ursprünglich auf sechs Mitgliedstaaten ausgerichteten Institutionengefüges und Entscheidungsverfahrens weitestgehend erhalten.<sup>247</sup> Dies betraf vor allem den europäischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess, der für das Gros der Politikfelder im Rat der EG das Einstimmigkeits-

---

<sup>245</sup> Vgl. Maurer, Andreas, Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, in: Lippert, Barbara (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 31-60, S. 36.

<sup>246</sup> Vgl. ebd., S. 36ff.

<sup>247</sup> Vgl. Jopp, Mathias/Matl, Saskia, Die Reform der Institutionen und Verfahren – Ist die Europäische Union „fit“ für die Erweiterung, in: Lippert, Barbara (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 139-176, S. 139.

prinzip und geringe Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vorsah.

Mit dieser Entwicklung hatten sich die Möglichkeiten erschwert, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EG zu reformieren. Während die ursprüngliche Sechser-Gründungsgemeinschaft sich durch eine weitgehende Interessenshomogenität auszeichnete, verkomplizierte sich die Situation mit der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten. So erschwerte die zunehmende Heterogenität der europapolitischen Leitbilder und Interessen die Möglichkeit, gemeinsame Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren durchzuführen. Dies und ihre Auswirkungen auf das interinstitutionelle und intergouvernementale Machtverhältnis hemmte die Reformbereitschaft der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten.<sup>248</sup>

Allerdings war die mangelnde Reformfähigkeit der EG-Mitgliedstaaten, die Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimation des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft zu verbessern, von zentraler Bedeutung. Zum einen verschlechterte die hohe Anzahl an Einstimmigkeitsvorgaben die Entscheidungseffizienz des europäischen Gesetzgebungsprozesses. Zum anderen reduzierten die geringen Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozesses, die durch unzureichende demographische Repräsentation der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten noch verschärft wurde.

Damit lag die Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft in einem prekären politischen Spannungsfeld. Um die politische Handlungsfähigkeit der EG zu wahren, bestand einerseits die Notwendigkeit, die Effizienz und die demokratische Legitimation des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren zu steigern. Andererseits existierten zwischen den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten darüber starke Interessensdivergenzen, wie weit die damit verbundenen Veränderungen der interinstitutionellen und intergouvernementalen Machtverhältnisse reichen sollten.

Dieses Dilemma wurde mit dem Ende des Ost-West-Konflikts weiter verschärft. So mussten die EG-Mitgliedstaaten nicht nur auf die politisch-demographischen Auswirkungen der deutschen Einheit reagieren. Vielmehr standen die EG-Mitgliedstaaten insbesondere vor der Herausforderung, ihr neues östliches Umfeld politisch-ökonomisch zu stabilisieren. Darüber hin-

---

<sup>248</sup> Vgl. Maurer, Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, S. 37. Vgl. ders./Grunert, Thomas, Der Wandel der Europapolitik in den Mitgliedstaaten, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 213-300, S. 226ff.

aus existierten neue internationale Herausforderungen, auf die die EG-Mitgliedstaaten Antworten finden mussten.<sup>249</sup>

Diese Konstellation bildete den Anlass für zwei Regierungskonferenzen, die die Regierungen der EG-Mitgliedstaaten in den Jahren 1990/91 durchführten. Hierbei war vor allem ihr Ziel, eine grundlegende Reform der EG durchzuführen. So sollten das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft demokratischer, effizienter, transparenter gestaltet und den neuen internationalen Herausforderungen angepasst werden. Im Mittelpunkt der Verhandlungen standen daher die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, die Verbesserung der Arbeitsweise der Kommission sowie die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments.<sup>250</sup>

Mit Blick auf die dargestellten Zielsetzungen fiel der 1992 abgeschlossene Vertrag von Maastricht ambivalent aus. Zwar gelang den Regierungen der Mitgliedstaaten mit der Gründung der Europäischen Union ein integrationspolitischer Meilenstein. Allerdings brachte der Vertrag von Maastricht keine grundlegende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren. So konnten sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten aufgrund ihrer heterogenen Interessen nur auf geringe Veränderungen verständigen. Diese erstreckten sich auf drei Bereiche. Erstens einigten sie hinsichtlich des Rats der EU darauf, einige Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Zweitens verständigten sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten darauf, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments minimal auszudehnen. Drittens erzielten sie darüber einen Konsens, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament graduell anzupassen.<sup>251</sup>

Damit blieb die Funktionslogik des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren aus der Gründungszeit der EU weitgehend erhalten. So war das Entscheidungsverfahren im Rat der EU noch immer ineffizient, da für viele Politikfelder weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip galt. Zugleich war auch der europäische Gesetzgebungsprozess nach wie vor durch ein doppeltes Demokratiedefizit gekennzeichnet, da Europäische Parlament und die nationalen

---

<sup>249</sup> Zu den internationalen Herausforderungen der EU gehören u.a. die Globalisierung der Finanzmärkte, der islamistische Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie Migrationsbewegungen. Vgl. Schmalz, Uwe, Die Europäische Union als internationaler Akteur, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 121-152, besonders S. 149ff. Vgl. Lippert, Barbara, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, in: dies. (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 17-30, S. 17.

<sup>250</sup> European Council Rome. 14.-15. December 1990. Conclusions of the Presidency. URL: [http://aei.pitt.edu/1406/01/Rome\\_dec\\_1990.pdf](http://aei.pitt.edu/1406/01/Rome_dec_1990.pdf) (6.5.2006).

<sup>251</sup> Angesichts der größeren Einwohnerzahl des vereinigten Deutschlands wurde das Kontingent der deutschen Abgeordneten von bisher 87 auf 99 angehoben. Damit wurde zugleich die bisherige Sitzparität der vier demographisch großen Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien – aufgehoben.

Parlamente noch immer kaum Mitentscheidungsrechte besaßen. Dies schränkte die politische Handlungsfähigkeit der EU weiterhin ein und stellte die demokratische Legitimation von europäischen Entscheidungsprozessen in Frage.

Vor diesem Hintergrund vereinbarten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Maastricht, im Jahr 1996 eine weitere Regierungskonferenz einzuberufen. Diese sollte das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend reformieren.<sup>252</sup> Die Notwendigkeit hierfür wurde durch zwei Entscheidungen der EU-Mitgliedstaaten weiter verschärft. So beschlossen sie nicht nur eine Erweiterung um drei weitere Mitgliedstaaten, mit der sich 1995 ihre Anzahl auf 15 erhöhte. Vielmehr entschieden sie im Juni 1993 auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten den Beitritt zur EU zu ermöglichen.<sup>253</sup> Mit dieser Entscheidung trafen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einen epochalen Beschluss. Zum einen schuf er die Möglichkeit, die jahrzehntelange Teilung Europas endgültig zu überwinden. Zugleich bot eine solche EU-Erweiterung die Chance, die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch und ökonomisch zu stabilisieren und die EU zu einem gesamteuropäischen Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekt zu machen.

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten banden die Beitrittsperspektive allerdings an die Erfüllung von Kriterien. Diese „Kopenhagener Kriterien“ betrafen sowohl die Transformationsstaaten als auch die EU-Mitgliedstaaten. Für die Transformationsstaaten sahen sie vor, demokratische Regierungssysteme und eine marktwirtschaftliche Ordnung zu etablieren und den gemeinschaftlichen Acquis zu übernehmen. Für die EU-Mitgliedstaaten definierten die Kopenhagener Kriterien die Bedingung, vor der Erweiterung das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend zu reformieren.<sup>254</sup>

Damit standen sowohl die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten als auch die EU-Mitgliedstaaten vor einer „doppelte[n] Reifeprüfung“.<sup>255</sup> Zum einen hatten die Regierungen der Transformationsstaaten nun die schwere Aufgabe, ihre Länder beitriffähig zu machen. Dies verlangte tiefgreifende gesellschaftliche Reformen. Zum anderen standen auch die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vor einer großen Herausforderung.<sup>256</sup> So hatten sie nun

---

<sup>252</sup> Vgl. Artikel N EU-Vertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, siebte Auflage, Bonn 1997, S. 33ff.

<sup>253</sup> Vgl. Europäischer Rat von Kopenhagen. 21.-22. Juni 1993. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf) (8.7.2006).

<sup>254</sup> Vgl. ebd.

<sup>255</sup> Lippert, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, S. 17.

<sup>256</sup> Vgl. dies., Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2003, S. 7-15, S. 7ff.

die schwere Aufgabe, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU erweiterungskompatibel zu gestalten. Angesichts der Perspektive einer EU mit über 25 Mitgliedstaaten hatte sich für sie die Notwendigkeit verschärft, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren grundlegend zu reformieren. So bargen die große Anzahl potenzieller Beitrittskandidatenstaaten und der Umfang ihrer Gesamtbevölkerung die Gefahr, die EU institutionell zu überfordern. Neben der weiteren Verschärfung des ohnehin schon vorhandenen Demokratiedefizits drohte insbesondere der Verlust ihrer politischen Handlungsfähigkeit. Dies galt insbesondere für die wichtigsten Gemeinschaftsorgane – Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament –, deren Funktionslogik weitgehend auf dem Stand der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft geblieben und mit Blick auf die Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung ungeeignet war.<sup>257</sup> Abbildungen 4 und 5, die die Szenarien einer EU mit 27 Mitgliedstaaten darstellen, verdeutlichen diese Problematik.<sup>258</sup>

Eine Erweiterung um 12 weitere Mitgliedstaaten bedeutete für das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU-15 eine große Herausforderung. Dies wird in Abbildung 4 deutlich, welche die Entwicklung der Einwohnerzahl, die Stimmenverteilung im Rat der EU und die Sitzverteilung im EP einer EU mit 27 Mitgliedstaaten darstellt.

**Abbildung 4: Einwohner, Stimmen im Rat der EU und Sitze im Europäischen Parlament bei einer EU mit 15 und mit 27 Mitgliedstaaten**

	Einwohner (Mio.)	Stimmen im Rat	Sitze im EP
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b>	<b>626</b>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>134</b>	<b>872</b>
Zunahme im Vergleich zur EU-15	+29%	+54%	+39%

Quelle: Vgl. Giering/Janing, Strategien gegen die institutionelle Erosion, S.45.

Erstens verdoppelte sich fast die Anzahl der Mitgliedstaaten. Dies vergrößerte die Heterogenität der europapolitischen Leitbilder und Interessen der EU-Mitgliedsländer. Zweitens nahm die EU-Gesamtbevölkerung drastisch zu. So stieg diese von bisher 371,5 Millionen um 29% auf 478,2 Millionen. Drittens wuchs die demographische Asymmetrie zwischen den demographisch großen und kleinen Mitgliedstaaten. So nahm bei einer solchen EU-Erweiterung die Anzahl der demographisch kleinen Mitgliedstaaten deutlich zu.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Vgl. Jopp/Matl, Die Reform der Institutionen und Verfahren – Ist die Europäische Union „fit“ für die Erweiterung, S. 139.

<sup>258</sup> Die Grundlage für diese Abbildungen bildete die EU-Erweiterung um insgesamt 12 mittel- und osteuropäische Staaten, die 2004 und 2007 vollzogen wurde. Diese Staaten bestanden aus Bulgarien, Estland, Malta, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

<sup>259</sup> Eine EU-27 umfasste vier demographisch große, zwei mittelgroße und 21 kleine Mitgliedstaaten.



Mit Blick auf die bisherige Funktionslogik des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren hätte eine EU mit 27 Mitgliedstaaten erhebliche Konsequenzen gehabt. Dies galt insbesondere für die Entscheidungseffizienz und die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozesses.

Dies betraf erstens die politische Entscheidungsfindung im Rat der EU. Angesichts der zahlreichen Politikfelder, für die im Rat der EU das Einstimmigkeitsprinzip vorgesehen war, drohte hier der Verlust der politischen Handlungsfähigkeit. Zugleich berührte dies auch die demokratische Legitimation von politischen Entscheidungen in Politikfeldern, für die im Rat der EU das Verfahren der qualifizierten Mehrheit galt. Hier bestand die Gefahr, dass die Zunahme der demographischen Asymmetrie die Stimmenverteilung im Rat der EU weiter zugunsten der demographisch kleinen Mitgliedstaaten verschob. Dies wird in Abbildung 5 deutlich, die die Stimmenverteilung im Rat der EU und die Sitzverteilung im EP bei einer EU mit 27 Mitgliedstaaten widerspiegelt.<sup>260</sup>

**Abbildung 5: Stimmenverteilung im Rat der EU und Sitzverteilung im Europäischen Parlament mit 27 Mitgliedstaaten**

Staat	Bevölk. in Mio.	Bevölk. in %	Stimmen im Rat	Sitze im EP
Deutschland	81,5	17,0	10	99
Großbritannien	58,3	12,2	10	87
Frankreich	58,0	12,1	10	87
Italien	57,2	12,0	10	87
Spanien	39,6	8,3	8	64
Niederlande	15,4	3,2	5	31
Griechenland	10,4	2,2	5	25
Belgien	10,1	2,1	5	25
Portugal	9,9	2,1	5	25
Schweden	8,8	1,8	4	22
Österreich	8,0	1,7	4	21
Dänemark	5,2	1,1	3	16
Finnland	5,1	1,1	3	16
Irland	3,6	0,8	3	15
Luxemburg	0,4	0,1	2	6
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>87</b>	<b>626</b>
Polen	38,4	8,0	8	64
Rumänien	22,8	4,8	6	40
Tschechien	10,3	2,2	5	25
Ungarn	10,1	2,1	5	25
Bulgarien	8,8	1,8	4	22
Slowakei	5,4	1,1	3	16
Litauen	3,7	0,8	3	15
Lettland	2,6	0,5	3	10
Slowenien	2,0	0,4	3	9
Estland	1,5	0,3	3	8
Zypern	0,7	0,1	2	6
Malta	0,4	0,1	2	6
<b>Beitrittsländer</b>	<b>106,7</b>	<b>22,2</b>	<b>47</b>	<b>246</b>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>872</b>

Quelle: Vgl. Giering/Janning, Strategien gegen die Institutionellen Erosion, S. 69.

<sup>260</sup> Auf der Grundlage des Vertrages von Amsterdam.

Abbildung 5 zeigt mit Blick auf die Stimmenverteilung im Rat der EU das zunehmende machtpolitische Übergewicht der demographisch kleinen Mitgliedstaaten. Diese drohende machtpolitische Verschiebung zugunsten der demographisch kleinen Mitgliedstaaten war für die Effizienz und die demokratische Legitimation von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit von Bedeutung. So barg sie nicht nur die Gefahr, die Suche nach politischen Gestaltungsmehrheiten zu erschweren. Vielmehr wären im Rat der EU Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich gewesen, die zwar die Mehrheit der gewogenen Stimmen vereinten, jedoch nicht die der EU-Gesamtbevölkerung repräsentierten.

Zweitens betraf eine Erweiterung um 12 neue Mitgliedstaaten die Arbeitsweise der EU-Kommission. So wäre die EU-Kommission mit einer drastischen Zunahme ihrer Mitglieder und der Beibehaltung ihrer Gleichwertigkeit kaum noch handlungsfähig gewesen.<sup>261</sup>

Drittens berührte eine Erweiterung um 12 neue Mitgliedstaaten ohne tiefgreifende Vertragsänderungen die Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament. So hätte es zum einen eine Gesamtgröße erreicht, die die politische Handlungsfähigkeit in Frage stellte.<sup>262</sup> Zum anderen hätte sich die zunehmende disproportionale Repräsentation der nationalen Sitzverteilung, bei der sich der Sitzanteil der demographischen kleinen Mitgliedstaaten weiter erhöht hätte, die demokratische Legitimation von politischen Entscheidungen des Europäischen Parlaments weiter verschlechtert.

Angesichts dieser institutionellen Handlungszwänge beriefen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten 1996 eine neue Regierungskonferenz ein. Ihr Ziel bestand darin, die vertraglichen Grundlagen der EU erweiterungskompatibel zu reformieren. Hierzu sollten das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU effizienter, demokratischer, transparenter und bürger näher werden.<sup>263</sup> Im Mittelpunkt der Regierungskonferenz 1996 standen daher die Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, die Reform der EU-Kommission sowie die Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des EU-Parlaments.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> So hätte die EU-Kommission in diesem Fall aus 33 Kommissaren bestanden. Vgl. Janning/Giering, Strategien gegen die institutionelle Erosion, in: Demokratie und Interessensausgleich in der Europäischen Union, S. 46.

<sup>262</sup> So hätte das Europäische Parlament in diesem Fall 872 Mitglieder gehabt. Vgl. ebd.

<sup>263</sup> Vgl. Europäischer Rat von Turin. 29.3.1996. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm) (28.12.2008). Vgl. Artikel N in Verbindung mit den Artikeln A und B, EU-Vertrag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, S. 19ff. und S. 33ff.

<sup>264</sup> Vgl. Europäischer Rat von Turin. 29.3.1996. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm) (28.12.2008).

Allerdings gelang es den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auch mit der Regierungskonferenz 1996 nicht, eine tiefgreifende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU durchzuführen. So brachte der 1997 abgeschlossene Vertrag von Amsterdam nur wenig Veränderungen.

Erstens gelang es den EU-Partnern nur im geringen Umfang, weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.<sup>265</sup> Zweitens verständigten sie sich darauf, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments deutlich auszudehnen und mit Blick auf die EU-Erweiterung die Abgeordnetenobergrenze auf 700 anzuheben.<sup>266</sup> Drittens beschlossen die EU-Partner, das Vertragswerk neu zu strukturieren.<sup>267</sup> Allerdings konnten sie sich in der Frage der Stimmenverteilung im Rat der EU sowie der Reform der EU-Kommission nicht einigen.<sup>268</sup> Hierfür waren unüberwindbare Interessensgegensätze der demographisch großen und kleinen Mitgliedstaaten verantwortlich.

Besondere Bedeutung erhielt der Vertrag von Amsterdam durch einen weiteren Beschluss. So vereinbarten die EU-Partner, mit der verstärkten Zusammenarbeit ein neues integrationspolitisches Instrument einzuführen. Angesichts der zunehmenden Interessensheterogenität und der umfangreichen Einstimmigkeitsvorgaben für die Entscheidungsfindung im Rat der EU sollten damit einzelne EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, im vertraglichen Rahmen der EU weitergehende Integrationsschritte zu vereinbaren. Als Anwendungsfelder definierte der Vertrag von Amsterdam die Europäische Gemeinschaft sowie die innenpolitische und justizielle Zusammenarbeit. Die GASP blieb davon ausgenommen.<sup>269</sup>

Angesichts der Befürchtungen der integrationsskeptischen Mitgliedstaaten, mit der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit integrationspolitisch abkoppelt zu werden,<sup>270</sup> wurden die Anwendungsbestimmungen allerdings sehr restriktiv gestaltet.<sup>271</sup> Dies führte jedoch dazu,

---

<sup>265</sup> Dies umfasste insgesamt vier Anwendungsfälle. Vgl. Maurer, Andreas, Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: ders./Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 41-82, S. 53.

<sup>266</sup> So wurden die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments um 23 Anwendungsfälle auf 38 ausgedehnt. Vgl. Schmuck, Otto, Verlauf und Ergebnisse der Regierungskonferenz im Licht integrationspolitischer Langzeittrends, in: ders./Jopp, Mathias/Maurer, Andreas (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 17-40, S. 27.

<sup>267</sup> Vgl. ebd., S. 28.

<sup>268</sup> Vgl. Maurer, Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, S. 54ff.

<sup>269</sup> Vgl. Wessels, Wolfgang, Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 187-218, S. 197.

<sup>270</sup> Vgl. ebd., S. 194.

<sup>271</sup> So sah der Vertrag von Amsterdam u.a. vor, dass bei der Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit der rechtlich-institutionelle Rahmen der EU bewahrt werden müsse und kein Mitgliedstaat davon ausgeschlossen werden könne. Darüber hinaus erhielt jedes Mitgliedsland ein Vetorecht.

dass konkrete Anwendungsmöglichkeiten und eine Verbesserung der politischen Handlungsfähigkeit der EU unrealistisch erschienen.<sup>272</sup>

Nach dem Vertrag von Maastricht gelang es den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zum zweiten Mal nicht, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren zu reformieren. Damit blieb der Auftrag der Regierungskonferenz 1996 unerfüllt. So konnten mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung weder die Entscheidungseffizienz noch die demokratische Legitimation des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess substantiell verbessert werden.

Für das Scheitern der Regierungskonferenz 2000 waren zwei Gründe verantwortlich. Erstens waren die Interessensgegensätze der EU-Mitgliedstaaten zu groß, um das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend zu reformieren. Zweitens war für die EU-Partner der Handlungs- und Einigungsdruck noch zu gering, da die geplante EU-Erweiterung bisher nur als abstrakte Perspektive bevorstand.<sup>273</sup>

Das Scheitern der Regierungskonferenz 1996 demonstrierte erneut das politische Dilemma der EU. Einerseits bestand angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung die Notwendigkeit, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren grundlegend zu reformieren und hierbei die Entscheidungseffizienz und die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozesses zu verbessern. Andererseits existierten zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten weiterhin starke Interessensdivergenzen darüber, wie weit die Veränderungen der interinstitutionellen und intergouvernementalen Machtverhältnisse gehen sollten.

Vor diesem Hintergrund vereinbarten die EU-Partner mit dem Vertrag von Amsterdam, eine weitere Regierungskonferenz durchzuführen. Ihr Ziel sollte es sein, noch vor dem Vollzug der EU-Erweiterung das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend zu reformieren. Damit sollte die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU gesichert und die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozesses verbessert werden.

Der Handlungsauftrag der neuen Regierungskonferenz wurde im Vertrag von Amsterdam fixiert. Er beinhaltete, die ungelösten institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung – die sog. „left-overs“ des Vertrags von Amsterdam – abschließend zu regeln. Seine Bestimmungen wurden im Protokoll Nr. 7 des Vertrags von Amsterdam festgelegt, die

---

<sup>272</sup> Vgl. Wessels, Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, S. 215.

<sup>273</sup> Vgl. Piepenschneider, Melanie, Der Vertrag von Amsterdam. Analyse und Bewertung. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1998, S. 13.

die Rahmenbedingungen für eine grundlegende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU definierten:

„Artikel 1

Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung der Union an gehört der Kommission (...) ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat an, sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmenwägung im Rat – sei es durch Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist; zu berücksichtigen sind alle hierfür bedeutsamen Sachverhalte, insbesondere die Frage eines Ausgleichs für jene Mitgliedstaaten, welche die Möglichkeiten aufgeben, ein zweites Mitglied der Kommission zu benennen.

Artikel 2

Spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union 20 überschreiten wird, wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend zu überprüfen.<sup>274</sup>

Die Bestimmungen des Protokolls Nr. 7 sahen für die Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU eine zweistufige Herangehensweise vor.<sup>275</sup>

Die erste Stufe beinhaltete eine zunächst „kleine Reform“. Diese sollte noch vor dem Beitritt des 16. Mitgliedstaates außerhalb des Rahmens einer Regierungskonferenz erfolgen.<sup>276</sup> Inhaltlich legte das Protokoll hierbei zugleich fest, die Reform der EU-Kommission mit der Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU zu verknüpfen.<sup>277</sup> Danach sollte vor dem Beitritt des 16. Mitgliedslands die bisherige Größe der EU-Kommission reduziert werden. Hierfür sollte die bisherige Regelung, nach der die demographisch kleinen EU-Mitgliedsländer jeweils einen und die vier demographisch großen EU-Staaten jeweils zwei Kommissare haben durften, durch das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsstaaten“ ersetzt werden. Die Voraussetzung hierfür sollte allerdings eine Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU bilden. Hierbei sollten die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell verbessert und insbesondere die demographisch großen EU-Mitgliedstaaten für den Verzicht auf ihren zweiten Kommissar stimmentechnisch aufgewertet werden. Dies sollte entweder über eine Stimmenneugewichtung oder dem Prinzip der doppelten Mehrheit erfolgen.

Der erste Reformschritt mit seinem limitierten Handlungsauftrag orientierte sich an den bisherigen kleinen Erweiterungsrounds und sollte sich auf die erweiterungstechnisch entscheidenden Verhandlungsmaterien konzentrieren.<sup>278</sup> Zugleich hatte diese kleine Reform eine doppelte Zielrichtung. Erstens sollten damit den unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten

---

<sup>274</sup> Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, in: Läufer, Vertrag von Amsterdam, S. 243ff.

<sup>275</sup> Vgl. Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza, S. 79.

<sup>276</sup> Vgl. ders., Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, S. 57.

<sup>277</sup> Vgl. ebd.

<sup>278</sup> So erfolgten die bisherigen EU-Erweiterungen stets mit überschaubaren Staatengruppen. Vgl. Lippert, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, S. 32ff.

entsprochen. Zweitens sollte damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU gewahrt und die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsverfahrens verbessert werden. Zu diesem Zweck sollte das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ die Arbeitsfähigkeit der EU-Kommission sichern und die Vertretung der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten gewährleisten. Zugleich sollte die Verbesserung der demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung dazu beitragen, die demokratische Legitimation von politischen Entscheidungen im Rat der EU zu erhöhen.

Die zweite Stufe des Protokolls Nr. 7 des Vertrags von Amsterdam beinhaltete, vor dem Beitritt des 21. Mitgliedstaats das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU tiefgreifend zu reformieren. Dies sollte im Rahmen einer Regierungskonferenz erfolgen. Inhaltlich sah die zweite Stufe vor, die Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise aller Organe und Institutionen der EU zu überprüfen. Die zweite Stufe entsprach damit den institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung, die eine tiefgreifende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU erforderlich machte.

Der Handlungsauftrag des Protokolls Nr. 7 des Vertrags von Amsterdam wurde durch eine Erklärung der belgischen, französischen und italienischen Regierung ergänzt. Sie besagte:

„Belgien, Frankreich und Italien stellen fest, daß auf der Grundlage der Ergebnisse der Regierungskonferenz der Vertrag von Amsterdam nicht der vom Europäischen Rat von Madrid bekräftigten Notwendigkeit entspricht, wesentliche Fortschritte bei der Stärkung der Organe zu erzielen. Diese Länder sind der Ansicht, daß eine solche Stärkung eine unerläßliche Voraussetzung für den Abschluß der ersten Beitrittsverhandlungen ist. Sie sind entschlossen, die aufgrund des Protokolls betreffend die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmenwägung erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, und vertreten die Auffassung, daß eine erhebliche Ausweitung des Rückgriffs auf eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu den wesentlichen Elementen gehört, denen Rechnung getragen werden sollte.“<sup>279</sup>

Obgleich diese Erklärung keine rechtlich bindende Wirkung hatte,<sup>280</sup> ging von ihr mit Blick auf die Bestimmungen des Protokolls Nr. 7 eine Signalwirkung aus. So machten die Regierungen dieser drei Gründungsnationen damit deutlich, dass ihnen die vereinbarten Reformschritte zu gering waren. Angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung und der zunehmenden Interessensheterogenität in einer erweiterten EU forderten sie vielmehr, noch vor dem Vollzug der ersten Beitrittsrunde das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU tiefgreifend zu reformieren. Um die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, verlangten diese drei EU-Partner neben einer grundlegenden Reform der EU-Kommission und einer substantiellen Neuregelung der Stimmenver-

---

<sup>279</sup> Erklärung Belgiens, Frankreichs und Italiens zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, in: Vertrag von Amsterdam, S. 335.

<sup>280</sup> Dieses Dokument war eine ausschließlich politische Erklärung dieser Regierungen.

teilung im Rat der EU insbesondere, weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.

Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen einer erweiterten EU legten die belgische, französische und italienische Regierung einen ambitionierten Ansatz vor, der deutlich über die Vorgaben des Protokolls Nr. 7 hinaus ging. Damit erhöhten sie den Druck auf ihre EU-Partner, noch vor dem Vollzug der EU-Erweiterung das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU tiefgreifend zu reformieren und damit die machtpolitisch und symbolisch brisanten Amsterdamer „left-overs“ zu lösen.

### 3.1.2 Die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung

Nach Abschluss des Vertrags von Amsterdam im Oktober 1997 trafen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine politische Entscheidung, die die Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls Nr. 7 entscheidend beeinflussen sollte. So legten sie auf dem Europäischen Rat von Luxemburg vom 12. bis 13. Dezember 1997 die Länder fest, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen führen wollte. So beschloss der Europäische Rat von Luxemburg,

„im Frühjahr 1998 bilaterale Regierungskonferenzen einzuberufen, um die Verhandlungen mit Zypern, Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien über die Bedingungen ihres Beitritts zur Union und die damit verbundenen Anpassungen der Verträge zu beginnen.“<sup>281</sup>

Die Entscheidung des Europäischen Rates, im Frühjahr 1998 mit sechs Ländern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, mit Blick auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ von zentraler Bedeutung. Angesichts der sich nun konkretisierenden EU-Erweiterung bestand für die EU-Partner nun die Frage, wie die Vorgaben des Protokolls Nr. 7 umgesetzt werden sollten. Diese Problematik war daher auch Gegenstand des Europäischen Rats von Luxemburg. Allerdings konnten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in dieser Frage keine Fortschritte erzielen. Vielmehr bekräftigte der Europäische Rat die Marschroute des Protokolls Nr. 7:

„Im Vorfeld der Erweiterung der Union müssen ihre Organe entsprechend den diesbezüglichen Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam gestärkt und in ihrer Funktionsweise verbessert werden.“<sup>282</sup>

Obgleich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Luxemburg besagten, dass die Verhandlungen nicht zeitgleich mit allen Beitrittsländern abgeschlossen werden müssten,<sup>283</sup> implizierte die Entscheidung, mit sechs Ländern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, das faktische Ende des zweistufigen Reformansatzes des Protokolls Nr. 7. So war mit Blick auf die bisherigen Erweiterungsrounden kein gradualistisches Aufnahmeverfahren zu erwarten. Angesichts der sich nun abzeichnenden großen Erweiterungsrounde kam für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ nur noch Artikels 2 des Protokolls Nr. 7 in Frage. Dieser sah vor dem Vollzug der EU-Erweiterung eine Regierungskonferenz vor, mit der das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend reformiert werden sollten.<sup>284</sup>

Dieser Beschluss hatte auch mit Blick auf das Lösungstempo der Amsterdamer „left-overs“ bedeutsame Folgen. Angesichts der nun konkreter werdenden Beitrittsperspektive wuchs damit der Handlungsdruck auf die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, eine grundlegende Re-

---

<sup>281</sup> Europäischer Rat von Luxemburg. 11. und 12. Dezember 1997. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm) (28.12.2008).

<sup>282</sup> Ebd.

<sup>283</sup> Vgl. ebd.

<sup>284</sup> Vgl. Vertrag von Amsterdam, S. 243ff.



form des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU durchzuführen. Dies wurde schon während des Europäischen Rates in Cardiff vom 15. bis 16. Juni 1998 deutlich. So beschloss dort der Europäische Rat, die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu beschleunigen. Mit Blick auf die sich konkretisierende EU-Erweiterung kamen die EU-Partner überein, dass

„frühzeitig eine Entscheidung in der Frage erforderlich [ist], wie und wann die im Amsterdamer Vertrag nicht gelösten institutionellen Fragen in Angriff genommen werden sollen.“<sup>285</sup>

Durch die Konzentration auf andere erweiterungsrelevante Aspekte,<sup>286</sup> kamen in der Frage der Lösung der Amsterdamer „left-overs“ allerdings bis Ende 1998 keine weiteren Entwicklungen mehr zustande.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Europäischer Rat von Cardiff. 15. und 16. Juni 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf) (28.12.2008).

<sup>286</sup> Dazu gehörte insbesondere die „Agenda 2000“, mit der sich der Europäische Rat in Cardiff im Juni 1998 intensiv beschäftigte. Vgl. ebd.

<sup>287</sup> Vgl. ebd.

### 3.1.3 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der institutionellen Reformen der EU bis zum Beginn der Regierungskonferenz 2000

#### 3.1.3.1 Die europapolitische Konzeption der rot-grünen Bundesregierung und das europapolitische Selbstverständnis seiner wichtigsten gouvernementalen Akteure

Nach ihrem Sieg bei der Bundestagswahl am 27. September 1998 bildeten SPD und Bündnis90/Die Grünen eine parteipolitische Regierungskoalition, die auf der Bundesebene ein Novum war. Mit der Regierungsbildung formulierte die neue rot-grüne Bundesregierung ihr Regierungsprogramm. Hier definierte sie ihre innen- und außenpolitischen Zielsetzungen.<sup>288</sup>

In der außenpolitischen Konzeption der rot-grünen Bundesregierung nahm die europäische Integration eine zentrale Stellung ein. Dies wurde in der Koalitionsvereinbarung deutlich, in der die rot-grüne Bundesregierung ihr außen- und europapolitisches Selbstverständnis sowie ihre europapolitischen Vorstellungen formulierte.

Das europapolitische Selbstverständnis der rot-grünen Bundesregierung sah eine dichotomische Grundausrichtung der deutschen Europapolitik vor. Zum einen bekannte sie sich dazu, die bisherigen Grundlinien der deutschen Europapolitik fortzusetzen. Dies galt insbesondere für das Ziel, die Europäische Union weiter zu vertiefen und zu erweitern. Zum anderen artikuliert die rot-grüne Bundesregierung ihren Willen, neue inhaltliche Akzente zu setzen. Im Mittelpunkt stand hierbei ihr Ziel, eine Sozial- und Umweltunion zu schaffen. Zu deren Verwirklichung regten sie an, nationale und europäische Reformprojekte zu verbinden. So besagte die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen:

„Die neue Bundesregierung wird die Grundlinien bisheriger deutscher Außenpolitik weiterentwickeln (...). Die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union ist von zentraler Bedeutung für die deutsche Politik. Die neue Bundesregierung wird den europäischen Integrationsprozeß deshalb mit neuen Initiativen vorantreiben und die deutsche Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999 nutzen, um der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union neue Impulse zu verleihen. Besonderes Augenmerk wird sie darauf legen, Reforminitiativen auf nationaler und europäischer Ebene miteinander zu verknüpfen. Nur durch die Weiterentwicklung zu einer Politischen Union sowie einer Sozial- und Umweltunion wird es gelingen, den Menschen Europa wieder näher zu bringen und die Europäische Union bürgernah zu gestalten.“<sup>289</sup>

Zugleich sprach sich die rot-grüne Bundesregierung dafür aus, die deutsch-französischen Beziehungen als Motor der europäischen Integration fortzusetzen. Allerdings sollten die bilateralen Beziehungen durch eine gesellschaftlich-kulturelle Vertiefung eine neue Substanz erhalten. So sagte Bundeskanzler Schröder in seiner ersten Regierungserklärung am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag:

---

<sup>288</sup> „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert.“ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998.

<sup>289</sup> Ebd., S. 53.

„Die deutsch-französische Freundschaft ist das Fundament unserer Europapolitik. Diese Freundschaft wollen wir auf eine noch breitere gesellschaftliche und kulturelle Grundlage stellen.“<sup>290</sup>

Mit ihrem Bekenntnis, das deutsche Engagement in der europäischen Integration und die deutsch-französischen Sonderbeziehungen fortzusetzen, lag die rot-grüne Bundesregierung auf den Grundlinien bisheriger deutscher Europapolitik.<sup>291</sup> Dies galt insbesondere für ihr Ziel, die EU zu vertiefen und zu erweitern. Die EU-Erweiterung selbst strebte die rot-grüne Bundesregierung aus drei Motiven an. Erstens sollten damit die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch stabilisiert werden. Zweitens versprach sie sich für Deutschland politisch-ökonomische Vorteile. Drittens berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung die Erwartungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten, die auf die weitere deutsche Unterstützung ihres EU-Beitritts setzten.

Dem Willen, die Grundlinien deutscher Europapolitik fortzusetzen, widersprach auch nicht der Anspruch der rot-grünen Bundesregierung, die deutsche Europapolitik inhaltlich neu zu akzentuieren. Vielmehr entsprach ihr Ziel, die europäische Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik zu fördern, den normativen Selbstverständnissen ihrer Parteien. Jedoch ließ die Zielsetzung, deutsche Reforminitiativen mit europäischen Projekten zu verknüpfen, die innenpolitische Rückkopplung ihrer europapolitischen Vorstellungen erkennen.<sup>292</sup>

Die traditionelle europapolitische Konzeption der rot-grünen Bundesregierung deckte sich allerdings nicht vollständig mit den persönlichen europapolitischen Zugängen und Vorstellungen ihrer gouvernementalen Akteure. Dies betraf insbesondere die entscheidenden Akteure der rot-grünen Bundesregierung: Bundeskanzler Gerhard Schröder und Außenminister Joseph Fischer.<sup>293</sup> So hatten beide zwei fast konträre europapolitische Selbstverständnisse.

Das europapolitische Selbstverständnis von Bundeskanzler Gerhard Schröder, der aufgrund seiner bisherigen innenpolitischen Funktionen wenig außenpolitische Erfahrungen besaß,<sup>294</sup> war durch einen funktionalen, emotionslosen sowie macht- und interessenorientierten Zu-

---

<sup>290</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 74 vom 11.11.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>291</sup> Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 380.

<sup>292</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 73. Vgl. Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Wessels, Wolfgang/Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 327. Vgl. Jäger, Thomas, Deutsche Außenpolitik nach dem Regierungswechsel 1998: Interessen und Handlungsoptionen in der Weltwirtschaft, in: Lammers, Christiane/Schrader, Lutz (Hrsg.), Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel, Baden-Baden 2001, S. 129-151, S. 140.

<sup>293</sup> Bis zu seinem am 12. März 1999 erfolgten Rücktritt gehörte auch Finanzminister Oskar Lafontaine dazu.

<sup>294</sup> Gerhard Schröder war von 1990 bis 1998 niedersächsischer Ministerpräsident. Hierbei übernahm er nur von 1997 bis 1998 als Präsident des Bundesrates außenpolitische Vertretungsfunktionen. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 170.

gang gekennzeichnet. Im Zentrum seines europapolitischen Selbstverständnisses stand ein historisch-moralisch unbefangener Zugang zur deutschen Geschichte und zur europäischen Einbettung Deutschlands. Konzeptioneller Kern hierfür bildete die politische Sozialisation seiner Generation in der Bundesrepublik der 1950er und 1960er Jahre. Vor diesem Hintergrund betonte Bundeskanzler Schröder, dass seine politische Generation zwar von den historisch-moralischen Verpflichtungen nicht vollkommen befreit sei. Allerdings sei sie durch ihre demokratische Sozialisation davon nicht mehr in dem Maße politisch-moralisch eingeengt als die bisher amtierenden politischen Generationen.<sup>295</sup> In diesem Sinne interpretierte Bundeskanzler Schröder die Bundestagswahl 1998 nicht nur als politischen Regierungswechsel. Vielmehr verstand er sie auch als Wechsel der politischen Generationen, mit der in der deutschen Nachkriegsgeschichte erstmalig historisch unbefangene Persönlichkeiten die Macht in Deutschland übernahmen. Vor diesem Hintergrund verstand Bundeskanzler Schröder Deutschland als eine „normale“ europäische Nation, die den westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten ebenbürtig sei.<sup>296</sup> Auf der Basis dieser europapolitischen Gleichwertigkeit beanspruchte er, dass Deutschland vollkommen gleichberechtigt seine Interessen in der EU verfolgen und durchsetzen könne.<sup>297</sup>

Im Rahmen seines europapolitischen Selbstverständnisses war die anglophile Ausrichtung von Bundeskanzler Schröder von besonderer Bedeutung. So besaß er aufgrund seiner politisch-inhaltlichen Orientierung eine persönliche Nähe zum britischen Premierminister Tony Blair und seinem Projekt „New Labour“. Demgegenüber hatte er mit den traditionell links ausgerichteten französischen Sozialisten, die mit Premierminister Jospin zeitgleich die französische Regierung stellten, wenig inhaltliche Schnittmengen. Dies hatte Konsequenzen für die Bedeutung, die Bundeskanzler Schröder den deutsch-französischen Beziehungen beimaß.

---

<sup>295</sup> Vgl. hierzu insbesondere: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 74 vom 11.11.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. „Uns die Last erleichtern“, Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: Der Spiegel 1/1999. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 70.

<sup>296</sup> Vgl. hierzu insbesondere: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 74 vom 11.11.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 70. Vgl. Korte, Unbefangen und gelassen, S. 6ff. Zur Problematik des Konzepts der „normalen“ Nation besonders hervorhebenswert ist: Hellmann, Gunther, Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik, in: Lammers, Christiane/Schröder, Lutz (Hrsg.), Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?, Baden-Baden 2001, S. 42-77, S. 47ff.

<sup>297</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 70.

So ließ er im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 erkennen, die deutsch-französische Integrationsmotorfunktion um Großbritannien zu erweitern und den bilateralen Beziehungen ihren bisher privilegierten Status zu nehmen.<sup>298</sup>

Demgegenüber besaß Außenminister Joseph Fischer, der ebenfalls kaum außenpolitische Erfahrungen besaß,<sup>299</sup> ein nahezu diametrales europapolitisches Selbstverständnis. Sein europapolitisches Selbstverständnis war emotional und basierte auf den historischen Erfahrungen der kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa und der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands.<sup>300</sup> Angesichts der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands und seiner singulären geopolitischen, demographischen sowie politisch-ökonomischen Stellung in Europa lehnte es Außenminister Fischer ab, die deutsche Europapolitik ausschließlich funktional auf Interessensverfolgung auszurichten. Vielmehr plädierte er dafür, die wertorientierte deutsche Europapolitik fortzusetzen und hierbei die bisherigen Prinzipien der machtpolitischen Selbstbeschränkung und der geteilten Interessen fortzuführen. Dazu gehöre insbesondere, die EU weiter zu vertiefen und zu erweitern und die deutsch-französischen Sonderbeziehungen als Motor der europäischen Integration zu pflegen.<sup>301</sup>

Das europapolitische Kontinuitätsbekenntnis der rot-grünen Bundesregierung und die unterschiedlichen europapolitischen Selbstverständnisse ihrer maßgeblichen Akteure warfen damit die Frage auf, in welche Richtung die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung gehen würde. Dies galt insbesondere für die Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU, die angesichts ihrer integrations- und erweiterungspolitischen Konsequenzen sowie ihrer machtpolitischen und symbolischen Brisanz zu den zentralen außenpolitischen Herausforderungen der rot-grünen Bundesregierung zählen sollte.

---

<sup>298</sup> Vgl. Schröder, Gerhard, „Der Euro darf nicht als Mittel zur Bewältigung unserer Vergangenheit verstanden werden – er ist eine Option auf unsere Zukunft“, Brief von Gerhard Schröder an Frederick Forsyth, englischer Thrillerautor, in: Schröder, Gerhard mit Hesse, Reinhard, Und weil wir unser Land verbessern... 26 Briefe für ein modernes Deutschland, Hamburg 1998, S. 99-102, S. 102.

<sup>299</sup> Joseph Fischer war in den 1980er sowie Anfang der 1990er Jahre hessischer Umweltminister und von 1994 bis 1998 Vorsitzender der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen.

<sup>300</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 171. Vgl. Lippert, Die Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 380ff.

<sup>301</sup> Vgl. hierzu insbesondere Fischer, Joseph, Die Selbstbeschränkung der Macht muß fortbestehen, in: Kaiser, Karl (Hrsg.), Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik. Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998, S. 76-95, S. 77ff. Vgl. Fischer, Joseph, Risiko Deutschland: Krise und Zukunft der deutschen Politik, Köln 1994, S. 221ff. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 70ff.

### 3.1.3.2 Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung im Hinblick auf die institutionellen Reformen der EU

Mit ihrem Amtsantritt am 27. Oktober 1998 legte die rot-grüne Bundesregierung ihre Ziele zur Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren dar. Zentrales Dokument ihrer Anfangsphase ist die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998. Sie gibt entscheidende Auskünfte zu den europapolitischen Zielen der rot-grünen Bundesregierung:

„Die neue Bundesregierung wird sich für mehr Demokratie in der Europäischen Union und die Stärkung des Europäischen Parlaments einsetzen. Sie wird dafür eintreten, daß die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union verständlicher und durchschaubarer werden. Das Transparenzgebot des Amsterdamer Vertrages muß konsequent umgesetzt werden. Sie wird der Überreglementierung und Bürokratisierung entgegenwirken. Bei der Ausübung ihrer Kompetenzen muß die Europäische Union das Subsidiaritätsprinzip wahren. (...)“

Die historische Chance der Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa muß entschlossen genutzt werden. (...) Die Europäische Union muß durch interne Reformen zügig erweiterungsfähig werden. Dazu gehört insbesondere der Abschluß der institutionellen Reformen im Vorfeld der Erweiterung.“<sup>302</sup>

Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung sind vor dem Hintergrund der geplanten EU-Erweiterung und der normativen Selbstverständnisse der beiden Koalitionsparteien zu bewerten. Dies wurde bei ihren Zielsetzungen deutlich, die EU zu demokratisieren und hierbei insbesondere das Europäische Parlament machtpolitisch zu stärken und das Prinzip der Subsidiarität konsequent anzuwenden.

Mit ihrer Forderung, in der EU die Bürger- und Partizipationsrechte zu stärken, spiegeln sich die normativen Traditionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen als Bürgerrechtsparteien wider.<sup>303</sup> Mit der Betonung, das Subsidiaritätsprinzip konsequent anzuwenden, entsprach die rot-grüne Bundesregierung zugleich der gewachsenen integrationspolitischen Bedeutung dieses Prinzips, mit dem die europäische Gesetzgebungsarchitektur eine größere Bürgernähe und Transparenz erhalten soll. Damit wird die normative europapolitische Zielrichtung der rot-grünen Bundesregierung deutlich: Es ist eine bürgernahe, erweiterte und subsidiarisch organisierte EU, deren Institutionengefüge und Entscheidungsverfahren effizient, transparent und demokratisch gestaltet sind.

Die Umsetzung dieser normativen europapolitischen Zielrichtung sollte über die Vertiefung und Erweiterung der EU erfolgen. Hierbei betrachtete die rot-grüne Bundesregierung die Vertiefung und Erweiterung der EU als komplementären integrationspolitischen Prozess. Ange-

---

<sup>302</sup> „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober, S. 54ff.

<sup>303</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, S. 326. So wird schon in der Präambel der Koalitionsvereinbarung die Stärkung der Bürgerrechte und der sozialen Demokratie als übergeordnete prioritäre Ziele der rot-grünen Bundesregierung definiert. Vgl. „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, S. 3.

sichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung sollten jedoch vor der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU grundlegend reformiert werden. Mit dieser komplementären Herangehensweise, bei der die EU-Erweiterung der Vertiefung folgen sollte, strebte die rot-grüne Bundesregierung an, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.

### 3.1.3.3 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Europäischen Rat von Wien

In den Wochen nach ihrem Amtsantritt begann die rot-grüne Bundesregierung, ihre Zielsetzungen zur Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU zu konkretisieren. So warnte Bundeskanzler Schröder während seines Antrittsbesuchs bei der EU-Kommission am 26. November 1998 davor, dass die Amsterdamer „left-overs“ mit Blick auf ihre machtpolitisch-symbolische Brisanz schnell gelöst werden könnten.<sup>304</sup>

Angesichts der für das erste Halbjahr 1999 bevorstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft äußerte sich die rot-grüne Bundesregierung erstmalig konkret auch dazu, wie die Amsterdamer „left-overs“ gelöst werden sollen. So sagte er am 8. Dezember 1998 vor der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zu den Zielen der anstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft:

„Dazu gehört dann auch, dass man zu mehr Mehrheitsentscheidungen kommt. Dies, liebe Freundinnen und Freunde, hat zu tun mit dem, was wir Institutionenreform nennen. Es kann nicht sein, dass in Europa alles so bleibt, wie es ist in dieser Frage. Aber die Frage, ob man über Steuern mit Mehrheit entscheidet, ist Teil der Institutionenreform. Und ich habe eine herzliche Bitte, die deutsche Präsidentschaft nun auch nicht zu überfordern. Die Institutionenreform werden wir nicht bis März oder Juni hinbekommen, sondern wir können und wollen uns beauftragen lassen, Vorschläge dafür zu machen.“<sup>305</sup>

Dies ergänzte Bundeskanzler Schröder am 10. Dezember 1998 vor dem Bundestag:

„Wir haben gesagt: Wir wollen die EU-Osterweiterung, und wir wollen die Voraussetzungen dafür schaffen. (...) Wir wollen, daß diese Verhandlungen zügig geführt werden. Wir wollen, daß parallel zu diesen Verhandlungen die Institutionenreform vorangebracht wird; denn ohne diese Reform wird es ungeheuer schwierig sein, neue Mitglieder in die EU aufzunehmen.“<sup>306</sup>

Damit definierte die rot-grüne Bundesregierung für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ vier Zielsetzungen. Erstens wollte sie die Beauftragung erhalten, im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Lösungskonzepte für die Amsterdamer „left-overs“ zu entwickeln. Da die Formulierung von Initiativen zu den zentralen Aufgaben einer EU-Ratspräsidentschaft zählt, strebte die rot-grüne Bundesregierung damit eine strategische Schlüsselstellung an, um die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ voranzutreiben. Zweitens strebte sie, die EU-Erweiterung zeitgleich zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu forcieren. Damit entsprach sie den Vorgaben ihrer Koalitionsvereinbarung, die EU im Rahmen eines komplementären Prozesses weiter zu vertiefen und zu erweitern. Drittens forderte die rot-grüne Bundesregierung angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung,

---

<sup>304</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder will die deutschen Zahlungen an die Europäische Union verringern, in: FAZ vom 27.11.1998.

<sup>305</sup> Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8.12.1998 in Saarbrücken, S. 8.

<sup>306</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 10. Dezember 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 80 vom 14.12.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.



das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren tiefgreifend zu reformieren, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>307</sup> Zu diesem Zweck und um die damit verbundene Entscheidungseffizienz im Rat der EU zu erhöhen, verlangte die rot-grüne Bundesregierung viertens, möglichst zahlreiche Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.

Mit dem Europäischen Rat von Wien vom 11. bis 12. Dezember 1998 und den zwischenzeitlich mit sechs Staaten gestarteten Beitrittsverhandlungen trat die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ in eine neue Phase. So einigten sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf den weiteren Fahrplan zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“. Dieser sah vor, dass während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft der Verhandlungsrahmen festgelegt werden sollte. So beschloss der Europäische Rat von Wien:

„Der Europäische Rat (...) wird auf seiner Tagung in Köln darüber entscheiden, wie und wann die in diesem Vertrag nicht geregelten institutionellen Fragen, die vor der Erweiterung geregelt werden müssen, anzugehen sind.“<sup>308</sup>

Diese Vereinbarung war mit Blick auf die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung sehr bedeutsam. So beauftragten die EU-Partner die rot-grüne Bundesregierung, im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft Vorschläge zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu entwickeln. Damit besaß sie die von ihr angestrebte strategische Schlüsselstellung, um die weitere Richtung zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ vorzugeben.

---

<sup>307</sup> Vgl. Rede von Außenminister Joseph Fischer am 2. Dezember 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 14. Wahlperiode, 10. Sitzung, S. 549-551, S. 550.

<sup>308</sup> Europäischer Rat von Wien. 11. bis 12.12.1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm) (28.12.2008).

### 3.1.3.4 Die Optionen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für den Verhandlungsauftrag der Regierungskonferenz 2000

Um für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ Konzepte zu entwickeln, hatte die rot-grüne Bundesregierung mehrere Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Neben ihre eigenen europapolitischen Zielsetzungen hatte sie insbesondere die Vorstellungen der EU-Partner sowie die der Beitrittskandidatenstaaten zu bedenken. Nach Piepenschneider wurden im Auswärtigen Amt drei strategische Optionen für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ erörtert.<sup>309</sup> Diese umfassen eine „kleine Lösung“, eine „mittlere Lösung“ und eine „große Lösung“.

Die „*kleine Lösung*“ umfasste ausschließlich die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ – die zukünftige Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der EU-Kommission, die Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU und die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen auf weitere Politikfelder.<sup>310</sup> Die Vorteile dieser Option lagen auf zwei Ebenen. Erstens bedeutete die „kleine Lösung“ ein sehr limitiertes Verhandlungstableau, das einen zeitlich überschaubaren Verhandlungsrahmen erwarten ließ. Zweitens ermöglichte ein inhaltlich limitierter Verhandlungsrahmen, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen.

Die „kleine Lösung“ hatte allerdings drei Nachteile. Erstens gewährte sie angesichts des begrenzten Themenbereichs wenig Verhandlungsmasse für „europäische Paketlösungen“. Zweitens ließen das Fehlen von ausreichender Verhandlungsmasse und die große machtpolitisch-symbolische Bedeutung der Amsterdamer „left-overs“ große Probleme erwarten, eine konsensuale Einigung zu erzielen.<sup>311</sup> Drittens bedeutete die „kleine Lösung“ nur institutionelle Reformen im kleinen Rahmen. Angesichts der institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung hätte dies weitere Reformmaßnahmen erforderlich gemacht. Angesichts des begrenzten Verhandlungstableaus wäre die „kleine Lösung“ im Rahmen einer Regierungskonferenz umsetzbar gewesen.

Die „*mittlere Lösung*“ konzentrierte sich auf die Amsterdamer „left-overs“ zuzüglich weiterer damit verbundener Aspekte. Dazu zählten insbesondere die Aspekte der Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen<sup>312</sup> sowie die GASP.<sup>313</sup> Die „mittlere Lösung“ hatte drei Vorteile. Erstens bot sie aufgrund ihres breite-

---

<sup>309</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 334.

<sup>310</sup> Vgl. ebd., S. 334.

<sup>311</sup> Dies wurde schon bei den gescheiterten Regierungskonferenzen 1991/92 und 1996 deutlich.

<sup>312</sup> Hierzu gehören das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, das Gericht erster Instanz, der Europäische Rechnungshof, der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss.

<sup>313</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 334.

ren Thementableaus eine größere Verhandlungsmasse für einen konsensualen Abschluss. Zweitens ließ sie trotz des größeren Themenspektrums einen noch immer zeitlich überschaubaren Verhandlungszeitraum erwarten. Drittens bot sie eine bessere institutionelle Vorbereitung auf die EU-Erweiterung.

Allerdings hatte die „mittlere Lösung“ auch zwei Nachteile. Erstens waren angesichts der bedeutsamen Themeninhalte schwierige Verhandlungen erwarten. Zweitens erhöhte die „mittlere Lösung“ angesichts ihres breiteren Thementableaus die Wahrscheinlichkeit, dass sich die EU-Erweiterung verzögerte. Aufgrund der größeren, aber noch nicht extensiven Themenbreite wäre die „mittlere Lösung“ im Rahmen einer Regierungskonferenz realisierbar gewesen.

Die „große Lösung“ nahm aufgrund ihres zeitlichen wie inhaltlichen Umfangs eine besondere Stellung ein. Sie umfasste die Möglichkeit, die vertraglichen Grundlagen der EU im Rahmen eines konstitutionellen Verfassungsgebungsprozesses grundlegend zu reformieren.<sup>314</sup> Die „große Lösung“ hatte zahlreiche Vorteile. Erstens bot sie die Chance, die strukturellen Defizite des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu beseitigen. Zweitens räumte sie die Möglichkeit ein, die außenpolitischen Fähigkeiten der EU an die neuen globalen Herausforderungen anzupassen. Drittens bestand mit ihr die Option, eine EU zu etablieren, die die Vorstellungen der bisherigen und der zukünftigen Mitgliedstaaten integrierte und die die Identifikation mit den gemeinschaftlich errichteten institutionellen Strukturen erhöhen konnte. Viertens bot sie für eine „europäische Paketlösung“ große Verhandlungsmasse. Letztlich hätte sie Chance gebracht, europäische Verfassung zu erstellen und die EU damit rechtlich wie international aufzuwerten.

Allerdings hatte die „große Lösung“ auch zahlreiche Nachteile. Erstens war angesichts der Themenbreite ein jahrelanger Verhandlungs- und Ratifikationsprozess zu erwarten. Zweitens wäre die EU-Erweiterung nur langfristig realisierbar. Angesichts ihrer Erwartungen an einen zügigen EU-Beitritt hätte dies bei den Kandidatenstaaten große Enttäuschungen hervorgerufen. Letztlich barg angesichts der großen Interessensheterogenität der EU-Mitgliedstaaten die Gefahr, dass die Verhandlungen scheiterten. Dies hätte für die weitere Entwicklung der europäischen Integration schwer vorhersagbare Folgen gehabt. Aufgrund der hohen integrationspolitischen Relevanz der „großen Lösung“ wäre ein verfassungsgebender Konvent für die „große Lösung“ das wahrscheinliche Verhandlungsforum gewesen.<sup>315</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung musste aus den „drei Lösungen“ das Modell zu identifizieren, das den Vorstellungen der EU-Partner, den Erwartungen der Beitrittskandidaten entsprach

---

<sup>314</sup> Vgl. ebd., S. 335.

<sup>315</sup> Vgl. ebd.

sowie den eigenen Zielsetzungen gerecht wurde. Angesichts der Vor- und Nachteile der jeweiligen Modelle und insbesondere aufgrund der großen machtpolitisch-symbolischen Bedeutung der Amsterdamer „left-overs“ waren bei jedem Modell schwierige Verhandlungen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund musste die rot-grüne Bundesregierung ein besonderes Konzept für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ entwickeln. Mit Blick auf die Erwartungen der Beitrittskandidatenstaaten sowie angesichts ihrer eigenen politisch-ökonomischen Interessen musste ihr Konzept so viel institutionelle Reformen wie nötig gewährleisten, um damit die EU-Erweiterung schnellstmöglich zu vollziehen und die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.

### 3.1.3.5 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Europäischen Rat von Köln

Mit dem Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1999 hatte die rot-grüne Bundesregierung bis zum Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 Vorschläge für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ auszuarbeiten, die ihren Zielen einer politisch handlungsfähigen und zügig erweiterten EU entsprachen sowie den Interessen der EU-Partner und der Beitrittskandidatenstaaten gerecht wurden. Allerdings sollte nach dem deutschen Präsidentschaftsprogramm zunächst die Agenda 2000 abgeschlossen werden.<sup>316</sup> Danach sollten sich die EU-Partner den Amsterdamer „left-overs“ widmen.<sup>317</sup>

Vor diesem Hintergrund begann die rot-grüne Bundesregierung, ihre Zielsetzungen zu konkretisieren. Während Bundeskanzler Schröder allgemein forderte, im Rat der EU das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder auszudehnen,<sup>318</sup> legte Außenminister Fischer die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ detaillierter dar. So erklärte er in seiner Funktion als Vorsitzender im Rat der EU am 12. Januar 1999 vor Europäischen Parlament:

„Für den Erweiterungsprozeß brauchen wir sowohl eine strategische Vision, als auch viel praktischen Realismus. Wir müssen die Erweiterungsverhandlungen jetzt schnellstmöglich zu einem praktischen Erfolg führen. Und deshalb sollten wir uns gegenwärtig visionäre Termindebatten schenken. Wenn wir uns jetzt auf das Herstellen der Erweiterungsfähigkeit der EU-Strukturen konzentrieren - und der erfolgreiche Abschluß der Agenda 2000 ist dazu unverzichtbar - , so heißt das nicht, die Erweiterung auf die lange Bank zu schieben. Das genaue Gegenteil ist vielmehr richtig. Erweiterungs- und Beitrittsfähigkeit müssen parallel vorankommen. Je eher die EU die notwendigen Reformen in Angriff nimmt und je intensiver die Beitrittsländer ihre internen Reformen weiterführen, desto rascher und reibungsloser wird der Erweiterungsprozeß voranschreiten.

Deutschland bleibt aus all diesen Gründen Anwalt einer zügigen Osterweiterung der Europäischen Union. (...) Der nächste Bauabschnitt nach Abschluß der Agenda 2000 wird die Lösung der institutionellen Reformen der EU sein. Mit Blick auf die Erweiterung ist diese Reform zwingend, um einen institutionellen Infarkt der EU zu vermeiden. Wenn eine Europäische Union von 21 und mehr Mitgliedern handlungsfähig bleiben soll, müssen die entsprechenden Reformen verwirklicht werden. Die entscheidende Frage für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union ist die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen in möglichst vielen Bereichen zu akzeptieren. Die neue Bundesregierung setzt sich dafür ein, längerfristig das Einstimmigkeitserfordernis in der EU auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung wie Vertragsänderungen zu beschränken. (...)

Auf dem Europäischen Rat in Wien wurde vereinbart, daß der Europäische Rat in Köln über die Behandlung der in Amsterdam nicht geregelten institutionellen Fragen entscheiden soll. Ich stelle mir vor, daß wir in Köln den Startschuß geben für eine neue Regierungskonferenz, die um das Jahr 2001 zusammentreten könnte. (...)

Der Amsterdamer Vertrag hat dem EP neue wichtige Rechte und Befugnisse eingeräumt. Doch dies kann nur ein Zwischenschritt sein. Je handlungsfähiger die Union wird, um so größer muß die demokratische Legitimation ihrer Handlungen sein. Die Rechte des Europäischen Parlaments müssen weiter ausgeweitet werden; das sollte

---

<sup>316</sup> Der Abschluss der Agenda 2000, die als Finanzielle Vorausschau die finanzielle Ausstattung der EU-Gemeinschaftspolitiken für den Zeitraum 2000 bis 2006 beinhaltete, war die erste Priorität der rot-grünen Bundesregierung für ihre EU-Ratspräsidentschaft. Vgl. ohne Angabe, Agenda 2000 Voraussetzung für EU-Osterweiterung, in: Handelsblatt vom 6.1.1999. Vgl. Lippert, Die Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 381. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 140.

<sup>317</sup> Vgl. Macioti, Julia, Voraussetzungen für die EU-Erweiterung, in: FAZ vom 13.2.1999.

<sup>318</sup> Vgl. „Uns die Last erleichtern“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Der Spiegel, 1/1999. Vgl. ohne Angabe, Deutschland pocht auf gerechteren EU-Beitrag, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.1.1999. Vgl. ohne Angabe, Schröder fordert neuen Finanzplan für die EU, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.1.1999.

auch ein Thema auf der nächsten Regierungskonferenz sein. Breitere Legitimation heißt, daß das EP überall, wo der Rat Gesetzgebung mit Mehrheit entscheiden kann, gleichberechtigt und gleichgewichtig mitentscheidet. Bei der Wahl der Kommission ist eine weitergehende Rolle des EP denkbar, als dies im Amsterdamer Vertrag vorgesehen ist. Auch über eine bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente, wie sie der Amsterdamer Vertrag bereits vorsieht, sollte nachgedacht werden.“<sup>319</sup>

Zugleich regte Außenminister Fischer mit Blick auf die globalen Herausforderungen der EU an, eine Diskussion zur Finalität der europäischen Integration einzuleiten.<sup>320</sup>

Mit den Ausführungen von Außenminister Fischer verdichteten sich die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung zur Lösung der „left-overs“ von Amsterdam. Erstens wiederholte die rot-grüne Bundesregierung ihre komplementäre Strategie, die EU zu vertiefen und zu erweitern. Hierbei definierte sie sich als Motor der politisch-ökonomischen Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten.<sup>321</sup> Im Kontext der Lösung der „left-overs“ sprach sich die rot-grüne Bundesregierung zweitens dafür aus, im Rat der EU das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf möglichst zahlreiche Politikfelder auszuweiten. Allerdings unterließ sie es weiterhin, hierfür konkrete Politikfelder zu nennen.<sup>322</sup> Drittens forderte die rot-grüne Bundesregierung, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf alle Politikfelder auszuweiten, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte. Viertens strebte sie an, die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten besser in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzubinden.

Mit ihren ersten detaillierten Ausführungen offenbarte die rot-grüne Bundesregierung eine integrationsorientierte Haltung, mit der sie zugleich ihrer normativen europapolitischen Zielrichtung einer politisch handlungsfähigen, demokratischen und zügig erweiterten EU entsprach. Um hierfür die Entscheidungseffizienz im Rat der EU deutlich zu verbessern, sollte daher das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf möglichst zahlreiche Politikfelder ausgedehnt werden.<sup>323</sup> Mit ihrer Forderung, das Europäische Parlament machtpolitisch aufzuwerten und die nationalen Parlamente besser in das Institutionengefüge einzubin-

---

<sup>319</sup> Rede von Außenminister Joseph Fischer als Vorsitzender des Rates der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament zum Programm der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 2 vom 14.1.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>320</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der Institutionen und Verfahren der EU, S. 338.

<sup>321</sup> Vgl. Harnisch/Schieder, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, S. 68.

<sup>322</sup> In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament gab Außenminister Fischer allerdings zu erkennen, dass die rot-grüne Bundesregierung als Ausnahme konstitutionelle Fragen anstrebte. Vgl. auch Nahrendorf, Rainer/Neukirch, Ralf, „Atomausstieg gegen mächtige Interessen“, in: Handelsblatt vom 1.2.1999. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 140ff.

<sup>323</sup> In dieser Frage nahm die rot-grüne Bundesregierung eine im Vergleich zu ihrer schwarz-gelben Vorgängerregierung aufgeschlossene Haltung ein. Vgl. Maurer, Andreas, Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: ders./Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, S. 41-81, S.49ff. Vgl. Feldmayer, Karl, Europas Verfassung, in: FAZ vom 13.1.1999.

den, sollte die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsverfahrens erhöht werden.<sup>324</sup>

Insgesamt unterstrich die rot-grüne Bundesregierung zu Beginn ihrer EU-Ratspräsidentschaft ihre komplementäre Zielsetzung, die EU zu vertiefen und zu erweitern und hierbei eine integrationspolitische Vorreiterrolle einnehmen zu wollen.<sup>325</sup> Zugleich bestätigte die rot-grüne Bundesregierung damit die innen- und außenpolitischen Erwartungen,<sup>326</sup> dass die rot-grüne Bundesregierung die bisherige integrations- und erweiterungsorientierte deutsche Europapolitik fortsetzen würde.<sup>327</sup>

In den darauffolgenden Wochen konkretisierte die rot-grüne Bundesregierung ihre Zielsetzungen zur weiteren Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“. So sagte Außenminister Fischer am 20. Januar 1999 in einer Rede vor dem Europaausschuss der Französischen Nationalversammlung in Paris:

„Für die Erweiterung unabdingbar sind ferner Reformen der EU-Institutionen. (...) Eine erweiterte Union muß funktions- und handlungsfähig bleiben, sonst wäre der Preis für die Erweiterung zu hoch – auch für die neu beitretenden Länder.

Gemeinsam müssen Deutschland und Frankreich dem Mißverständnis vorbeugen, daß die institutionellen Reformen als neue Bedingung oder gar Bremse für die Erweiterung der EU vorgeschoben werden. Das Gegenteil ist der Fall: Gerade weil wir als Gründungsmitglieder der Europäischen Union ein besonderes Interesse daran haben, daß die Union erweitert werden kann und zugleich funktionsfähig bleibt, wollen wir die institutionellen Reformen rechtzeitig vor dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen unter Dach und Fach bringen. Die Reformen müssen auf eine größere Effizienz der Kommission, eine Ausweitung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit und eine demokratischere Stimmengewichtung im Rat abzielen. Die entscheidende Frage für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union ist die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen in möglichst vielen Bereichen zu akzeptieren. Die neue Bundesregierung setzt sich deshalb dafür ein, längerfristig das Einstimmigkeitserfordernis in der EU auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung wie Vertragsänderungen zu beschränken.

Auf dem Europäischen Rat in Köln sollten wir den Startschuß geben für eine neue Regierungskonferenz, die sich schwerpunktmäßig mit den institutionellen Reformen befassen sollte. Ich würde mir wünschen, daß von Deutschland und Frankreich in diesem Bereich wesentliche Impulse ausgehen.“<sup>328</sup>

---

<sup>324</sup> Zum Demokratiedefizit in der EU ist zu verweisen auf: Maurer, Andreas, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union, Diss., Gießen 2001, S. 15-58 und Scharpf, Fritz W., Regieren in Europa, Frankfurt am Main 1999.

<sup>325</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Fischer bekennt sich zur Erweiterung und zur Vertiefung der Europäischen Union, in: FAZ vom 13.1.1999. Vgl. ohne Angabe, Fischer fordert innere Reform der EU, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.1.1999.

<sup>326</sup> Dies ist insbesondere mit Blick auf die zeitgleich erfolgenden Verhandlungen der Agenda 2000 hervorzuheben. Da ihr Fokus zunächst nur darauf ausgerichtet war, die deutschen Nettozahlungen zu reduzieren, vermittelte sie hier bei den EU-Partnern und den Beitrittskandidaten einen integrationskritischen Eindruck. Vgl. ohne Angabe, Ernüchterung bei den Beitrittskandidaten, in: FAZ vom 14.12.1998. Vgl. ohne Angabe, Österreichs Bundespräsident Klestil kritisiert Bonn, in: FAZ vom 5.1.1999. Vgl. ohne Angabe, Persson für EU-Finanzreform, in: Süddeutsche Zeitung vom 30./31.1.1999.

<sup>327</sup> Vgl. Watzlawek, Georg, Fischer stellt die Debatte über die Osterweiterung vom Kopf auf die Füße, in: Handelsblatt vom 7.1.1999. Vgl. ohne Angabe, Budapest und Prag setzen auf Fischers Wort, in: Handelsblatt vom 8./9.1.1999.

<sup>328</sup> Rede von Außenminister Joseph Fischer vor dem Europaausschuss der Französischen Nationalversammlung am 20. Januar 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 4 vom 25.1.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Die rot-grüne Bundesregierung konkretisierte damit ihre Zielsetzungen in vier Bereichen. Erstens erneuerte sie ihre komplementäre Strategie, die EU zu vertiefen und zu erweitern, um damit ihr europapolitisches Ziel einer politisch handlungsfähigen und zugleich zügig erweiterten EU zu realisieren.<sup>329</sup> Angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung unterstrich die rot-grüne Bundesregierung allerdings erneut, dass als Voraussetzung für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zuvor das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU tiefgreifend reformiert werden müssten.

Zweitens forderte sie, dass sich diese institutionellen Reformen der EU zunächst auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ beschränken. Als Verhandlungsrahmen hierfür sah die rot-grüne Bundesregierung eine Regierungskonferenz vor. Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung eine dreifache Zielrichtung an. Zum einen sollte damit die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU gesichert werden. Zum anderen sollte damit den Erwartungen der Beitrittskandidaten entsprechen, die sich von der rot-grünen Bundesregierung die Unterstützung ihres zügigen EU-Beitritts versprochen. Letztlich sollte mit einer zügigen EU-Erweiterung die politisch-ökonomischen Vorteile für Deutschland realisiert werden. Diese Zielsetzungen waren nur mit einem inhaltlich limitierten Verhandlungsauftrag umzusetzen.

Drittens erläuterte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“. Hier forderte sie, die Handlungseffizienz der EU-Kommission zu steigern,<sup>330</sup> die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU zu verbessern und hierbei weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Damit strebte sie an, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und zugleich die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsverfahrens zu verbessern.

Viertens unterstrich die rot-grüne Bundesregierung ihren Willen, die weitere Entwicklung der institutionellen Reformen der EU gemeinsam mit der französischen Regierung zu gestalten. Damit trug die rot-grüne Bundesregierung der Bedeutung der bilateralen Beziehungen Rechnung, die bisher für die Weiterentwicklung der europäischen Integration entscheidend war.<sup>331</sup>

---

<sup>329</sup> Vgl. ohne Angabe, Unterschiedliche Mentalitäten, unersetzliche Partnerschaft, in: FAZ vom 22.1.1999.

<sup>330</sup> Außenminister Fischer unterließ Ausführungen zur zukünftigen Größe der EU-Kommission. Allerdings ließ Bundeskanzler Schröder zurückhaltend erkennen, dass hierbei die Bewahrung der Handlungseffizienz Vorrang haben müsse und daher „in einem erweiterten Europa (...) nicht jedes Land einen Kommissar stellen“ könne. Vgl. „Europa aus der Welt der Träume in die Realität führen“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.2.1999.

<sup>331</sup> Vgl. ohne Angabe, Fischer sucht Unterstützung in Paris, in: Handelsblatt vom 21.1.1999. Vgl. hierzu auch: „Europa aus der Welt der Träume in die Realität führen“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.2.1999.



Die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ erhielt durch den kollektiven Rücktritt der EU-Kommission am 16. März 1999 neue Relevanz.<sup>332</sup> So offenbarten die Fälle von Missmanagement und Nepotismus, dass das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU zu wenig Transparenz, Effizienz und demokratische Kontrolle besaßen.<sup>333</sup>

Der kollektive Rücktritt der EU-Kommission war für die rot-grüne Bundesregierung auf die weitere Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bedeutsam. So gab er ihr die Möglichkeit, die deutlich gewordenen strukturellen Defizite des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU in die Lösung der „left-overs“ miteinzubeziehen.

Allerdings richtete die rot-grüne Bundesregierung nach dem Abschluss der Agenda 2000 auf dem Europäischen Rat von Berlin vom 24. bis 25. März 1999 ihren europapolitischen Fokus darauf, eine Einigung über den Weg zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ erzielen.<sup>334</sup>

Parallel dazu akzentuierte sie ihre damit verbundenen Ziele. So erklärte Bundeskanzler Schröder am 14. April 1999 in seiner Funktion als Vorsitzender des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament:

„Nach unserer [der Staats- und Regierungschefs der EU] festen Überzeugung braucht die Europäische Union eine starke Kommission, die dem Gebot der Effizienz, der Transparenz und – das ist ganz entscheidend – die Bürgernähe wirklich gerecht wird. Wir werden deshalb den designierten Kommissionspräsidenten Prodi bitten, im Gespräch nicht zuletzt mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten ein Programm auszuarbeiten, in dem die veränderte Arbeitsweise der Kommission fest umrissen wird. Die eine oder andere Verbesserung in diesem Zusammenhang wird der Vertragsänderung bedürfen. Wir sollten hierfür die Gelegenheit der ohnehin anstehenden Regierungskonferenz zur Lösung der in Amsterdam offen gebliebenen institutionellen Fragen nutzen. Ich werde meinen Kollegen vorschlagen, auf dem Europäischen Rat in Köln den Fahrplan für eine solche möglichst schon im nächsten Jahr abzuschließende Regierungskonferenz zu verabschieden.“<sup>335</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung hatte damit ihre Zielsetzungen um zwei Aspekte erweitert. Erstens ergänzte sie ihre Vorstellungen zur Reform der EU-Kommission. Hierbei sollten zukünftig Fälle von Missmanagement und Nepotismus verhindert werden.<sup>336</sup> Damit berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung die Erfahrungen aus der Krise der EU-Kommission, mit

---

<sup>332</sup> Vgl. ohne Angabe, Rücktritt der Kommission stürzt die EU in eine schwere Krise, in: Handelsblatt vom 17.3.1999. Vgl. ohne Angabe, Betrug, Mißmanagement und Günstlingswirtschaft in der Europäischen Kommission, in: FAZ vom 17.3.1999.

<sup>333</sup> Vgl. hierzu besonders Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, Der ‚geschlossene‘ Rücktritt der Europäischen Kommission. Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: Integration 2/1999, S. 77-94, S. 79ff. Vgl. auch Wisdorff, Eberhard, Unausweichlich, in: Handelsblatt vom 17.3.1999. Vgl. Münster, Winfried, Neue Chance für Europa, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.3.1999. Vgl. auch Frankenberg, Klaus-Dieter, Kampf um die europäische Rangordnung, in: FAZ vom 17.3.1999.

<sup>334</sup> Vgl. Hoenig, Joachim, Neue Ziele, in: Handelsblatt vom 24.3.1999.

<sup>335</sup> Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Europäischen Parlament am 14.4.1999, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-538, S. 141ff.

<sup>336</sup> Der designierte EU-Kommissionspräsident Prodi kündigte am 14. April 1999 an, durch weitere interne Reformen die Arbeitsweise der EU-Kommission zu verbessern. Vgl. ohne Angabe, Prodi wirbt vor dem Europäischen Parlament um Vertrauen, in: FAZ vom 14.4.1999. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Prodi entwirft Stufenplan für EU-Verteidigung, in: Handelsblatt vom 5.5.1999. Vgl. ohne Angabe, „Größere Effizienz der Kommission“, in: FAZ vom 5.5.1999.

der zukünftig die Handlungseffizienz und die demokratische Kontrolle der EU-Kommission erhöht werden sollten.

Zweitens konkretisierte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen zur weiteren Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“. So sollten diese bis Ende 2000 gelöst werden.<sup>337</sup>

Damit sollte die EU-Erweiterung rasch vollzogen werden, die die rot-grüne Bundesregierung aus drei Gründen wünschte. Zum einen sollten damit die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch stabilisiert werden. Zum anderen versprach sich die rot-grüne Bundesregierung damit politisch-ökonomische Vorteile für Deutschland. Letztlich erwarteten die Transformationsstaaten für ihren zügigen EU-Beitritt die politische Unterstützung der rot-grünen Bundesregierung.

Mit Blick auf den näher rückenden Europäischen Rates von Köln Anfang Juni 1999, auf dem der weitere Fahrplan zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ vereinbart werden sollte, vervollständigte die rot-grüne Bundesregierung ihre dahingehenden Zielsetzungen. So sagte der im Auswärtigen Amt für Angelegenheiten der EU zuständige Staatssekretär Günter Verheugen am 5. Mai 1999 vor dem Europäischen Parlament:

„Beim Gipfel in Köln wird es darum gehen, nach der finanziellen auch die politische Handlungsfähigkeit der Union langfristig abzusichern und zu stärken. (...)“

In Köln geht es aber zunächst nur um das weitere prozedurale Vorgehen, um eine Festlegung der Modalitäten, des Zeitplans und der Agenda für die Regierungskonferenz. Das Amsterdamer Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung sowie die hierzu abgegebenen Erklärungen geben den Rahmen für die Regierungskonferenz vor, aber ich will nicht ausschließen, daß wir möglicherweise weiter gehen müssen. Die Entwicklungen zu Beginn des Jahres, die zum Rücktritt der Kommission und zu einer Diskussion über deren Reform geführt haben, geben doch Anlaß, in diesem Zusammenhang auch das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission untereinander zu prüfen. Es erscheint mir ganz wesentlich, die demokratische Kontrolle, die das Haus hierzu effizient ausgeübt hat, weiter auszubauen. Das Vertrauen in die Institutionen muß in vollem Umfang wiederhergestellt werden, es darf keine Wiederholung der hinter uns liegenden institutionellen Krise geben.

Aus Sicht der Präsidentschaft ist eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments unabdingbar. Je handlungsfähiger die Europäische Union wird, um so stärker muß die demokratische Legitimation ihrer Handlungen und Beschlüsse sein. Das heißt, zum Beispiel auch, daß überall dort, wo der Rat Gesetzgebungsakte mit Mehrheit erläßt – wir wollen die Mehrheitsentscheidungen zum Regelfall machen –, das Europäische Parlament gleichberechtigt und gleichgewichtig mitentscheiden muß. (...)“

Hinsichtlich dieses Zeitrahmens könnte die Regierungskonferenz bereits zu Beginn des nächsten Jahres einberufen und noch im Jahr 2000 zum Abschluß gebracht werden. Das ist eine ehrgeizige Zielsetzung, aber ich glaube, daß eine kurze überschaubare Regierungskonferenz ein wichtiges Signal wäre im Hinblick auf die Erweiterungsfähigkeit der Union und die Leistungsfähigkeit ihrer Organe.“<sup>338</sup>

Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ drei Hauptzielsetzungen definiert.

---

<sup>337</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder drängt zu EU-Reform, in: Handelsblatt vom 15.4.1999. Vgl. ohne Angabe, Schröder vor dem Europäischen Parlament, in: FAZ vom 15.4.1999. Vgl. ohne Angabe, Joschka Fischer setzt auf baldige Reform des EU-Vertrages, in: Handelsblatt vom 21.4.1999.

<sup>338</sup> Rede des Staatssekretärs für Angelegenheiten der Europäischen Union Günter Verheugen vor dem Europäischen Parlament am 5.5.1999, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-539, S. 167 und S. 168.

Erstens sollte die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ im Rahmen einer Regierungskonferenz stattfinden. Damit entsprach die rot-grüne Bundesregierung den Vorgaben des Protokolls Nr. 7 des Vertrags von Amsterdam, das für eine umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren diesen Verhandlungsrahmen vorsah.

Zweitens sollten sich die Inhalte der geplanten Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren. Darüber hinaus sollte sich die Regierungskonferenz mit Aspekten befassen, die inhaltlich mit den Amsterdamer „left-overs“ in Verbindung standen. Dazu gehörte zum einen, die Arbeitsweise und die demokratische Kontrolle der EU-Kommission weiter zu verbessern. Zum anderen strebte die rot-grüne Bundesregierung an, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf alle Politikfelder auszudehnen, in denen der Rat der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen treffen sollte.<sup>339</sup>

Drittens sollte die geplante Regierungskonferenz höchstens ein Jahr dauern und noch im Jahr 2000 abgeschlossen werden.

Im Rahmen der drei Optionen für das Mandat der Regierungskonferenz favorisierte die rot-grüne Bundesregierung damit die „kleine Lösung“. Allerdings wünschte sie, das Mandat moderat um weitere Themen zu erweitern. Dazu gehörten die Ausdehnung der Mitbestimmungsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes sowie die Verbesserung der Arbeitsweise der EU-Kommission. Dieses inhaltlich limitierte Verhandlungsmandat sollte für die rot-grüne Bundesregierung der pragmatische Kompromiss sein, um ihre europapolitische Zielrichtung einer politisch handlungsfähigen, demokratischen und zugleich zügig erweiterten EU zu realisieren. Demnach sollte das Verhandlungsmandat einen solchen Umfang an institutionellen Reformen zulassen, um die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen und die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Dieses Mandat sollte damit den Erwartungen der Beitrittskandidaten entsprechen, die bei ihrem zügigen EU-Beitritt auf eine deutsche Motorrolle setzten. Zugleich sollten damit die politisch-ökonomischen Vorteile realisiert werden, die sich die rot-grüne Bundesregierung bei einer raschen EU-Erweiterung für Deutschland versprach.<sup>340</sup>

---

<sup>339</sup> Vgl. ohne Angabe, Bonn will EU-Parlament stärken, in: Handelsblatt vom 6.5.1999.

<sup>340</sup> Ein weiterer Vorteil der „kleinen Lösung“ lag darin, dass zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ auf die Vorlagen der Regierungskonferenz 1996 zurückgegriffen werden konnte. Vgl. hierzu die Rede des Staatssekretärs für Angelegenheiten der Europäischen Union Günter Verheugen vor dem Europäischen Parlament am 5.5.1999, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-539, S. 168. Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 335ff. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 178.

Die Verhandlungen über das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz, die der Lösung der Amsterdamer „left-overs“ widmen sollte, erfolgten zunächst auf der Ebene der Ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten. Um ein Konzept hierfür zu entwickeln, evaluierte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zunächst die Vorstellungen der EU-Partner.<sup>341</sup>

Die Auswertung zeigte ein eindeutiges Meinungsbild. Dies wurde während des Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten am 17. Mai 1999 in Brüssel deutlich.

Erstens sprachen sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten dafür aus, eine Regierungskonferenz als Verhandlungsrahmen für die Lösung der „left-overs“ zu wählen. Zweitens wünschte die Mehrheit der EU-Partner, den Verhandlungsrahmen auf die Lösung der „left-overs“ zu beschränken. Dies umfasste die Reform der EU-Kommission, die Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU und die Ausweitung der Politikfelder, in denen im Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte. Angesichts der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ und aufgrund ihres Interesses, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, lehnte es die Mehrheit der EU-Partner ab, weitere Themen zu berücksichtigen.<sup>342</sup>

Drittens sollte sich der zeitliche Rahmen der Regierungskonferenz auf das Jahr 2000 beschränken. Dies bedeutete, dass die Regierungskonferenz Anfang 2000 unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft beginnen und Ende 2000 unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden sollte.<sup>343</sup>

Das Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten am 17. Mai 1999 zeigte im Hinblick auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ eine große Interessenskonvergenz der EU-Partner. Diese konzentrierte sich darin, die Regierungskonferenz angesichts der politisch-symbolischen Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ inhaltlich nicht zu überfrachten und mit Blick auf die Erwartungen der Beitrittskandidaten zeitlich überschaubar zu halten.

---

<sup>341</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, EU blickt mit gedämpftem Ehrgeiz nach Köln, in: Handelsblatt vom 18.5.1999.

<sup>342</sup> Vgl. Stabenow, Michael, „Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft sichern“, in: FAZ vom 23.4.1999. Vgl. ohne Angabe, Kosovo bringt die EU auf dem Balkan unter Zugzwang, in: Handelsblatt vom 23./24.4.1999. Vgl. Wisdorff, Eberhard, EU blickt mit gedämpftem Ehrgeiz nach Köln, in: Handelsblatt vom 18.5.1999. Vgl. ohne Angabe, Nachholende Reformen in der EU, in: FAZ vom 19.5.1999.

<sup>343</sup> Die französische Regierung zeigte großes Interesse daran, die geplante Regierungskonferenz im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft zu beenden. Damit sollte sie die Gelegenheit erhalten, die Namensgebung für das neue Vertragswerk vorzunehmen, indem sie – analog zum Verfahren für die Verträge von Maastricht und Amsterdam – eine französische Stadt als Ort für den Abschluss der Regierungskonferenz bestimmen konnte. Vgl. Stabenow, Michael, Der Amsterdamer Vertrag ist schon vor Inkrafttreten ein Auslaufmodell, in: FAZ vom 30.4.1999. Vgl. Wisdorff, Eberhard, EU blickt mit gedämpftem Ehrgeiz nach Köln, in: Handelsblatt vom 18.5.1999. Vgl. ohne Angabe, Nachholende Reformen in der EU, in: FAZ vom 19.5.1999.

Diese große Interessenskonvergenz spiegelte sich auf einem weiteren Treffen des Rates der EU am 31. Mai 1999 in Brüssel wider<sup>344</sup> und manifestierte sich auf dem Europäischen Rat von Köln vom 3. bis 4. Juni 1999, der den Verhandlungsrahmen der geplanten Regierungskonferenz festlegte:

„Um sicherzustellen, dass die Organe der Europäischen Union auch nach der Erweiterung effizient arbeiten können, hat der Europäische Rat seine Absicht bekräftigt, Anfang des Jahres 2000 eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einzuberufen, um die in Amsterdam nicht geregelten institutionellen Fragen, die vor der Erweiterung geregelt werden müssen, zu lösen. Der Abschluss der Konferenz und die Vereinbarung der notwendigen Vertragsänderungen sollen Ende 2000 erfolgen.

Der Auftrag der Regierungskonferenz erstreckt sich gemäß dem Amsterdamer ‚Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union‘ sowie der hierzu abgegebenen Erklärungen auf die folgenden Themen:

- Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission
- Stimmenwägung im Rat (Neuwägung, Einführung einer doppelten Mehrheit; Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit)
- Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat

Ferner könnten weitere notwendige Vertragsänderungen, soweit sie sich in Bezug auf die europäischen Organe im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragestellungen und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben, behandelt werden.

Der Europäische Rat ersucht den künftigen Vorsitz, für die Tagung des Europäischen Rates in Helsinki in eigener Verantwortung einen umfassenden Bericht zur Erläuterung und Bestandsaufnahme hinsichtlich der Lösungsoptionen zu den zu klärenden Fragen zu erstellen. Dabei berücksichtigt der Vorsitz die von den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament eingebrachten Vorschläge. Darüber hinaus kann der Vorsitz die Frage einer zusätzlichen Beratung prüfen. Mit den Beitrittskandidaten soll im Rahmen der bestehenden Foren ein geeigneter Meinungsaustausch stattfinden.“<sup>345</sup>

Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Köln hatten mit Blick auf die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung zentrale Bedeutung.

Erstens definierte der Europäische Rat von Köln den Verhandlungsrahmen zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“. Danach sollte eine Regierungskonferenz organisiert werden, die die das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU auf die geplante EU-Erweiterung vorbereiten sollte. Diese sollte sie sich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren und im Jahre 2000 begonnen und abgeschlossen werden.<sup>346</sup> Damit hatte sich der Europäische Rat für einen inhaltlich wie zeitlich eng limitierten Verhandlungsrahmen

---

<sup>344</sup> Vgl. ohne Angabe, WEU soll bis 2000 in die EU integriert werden, in: Handelsblatt vom 1.6.1999.

<sup>345</sup> Europäischer Rat von Köln. 3. und 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf) (28.12.2008).

<sup>346</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Die Kosovo-Krise und der Gipfel in Köln, in: FAZ vom 2.6.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Keine Erweiterung ohne eine Reform der Institutionen, in: Handelsblatt vom 2.6.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Bis Ende 2000 Reform der EU-Institutionen, in: Handelsblatt vom 7.6.1999.

entschieden.<sup>347</sup> Damit berücksichtigte der Europäische Rat die machtpolitisch-symbolische Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ und die Erwartungen der Beitrittskandidaten.<sup>348</sup>

Zweitens vereinbarte der Europäische Rat von Köln, das abschließende Verhandlungsmandat,<sup>349</sup> noch um weitere Themen erweitern zu können. Hierzu wurde die nachfolgende finnische EU-Ratspräsidentschaft beauftragt, Verfahren und Lösungsoptionen zu erarbeiten. Damit entsprach der Europäische Rat von Köln den Wünschen einiger EU-Partner, die mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung ein Verhandlungsmandat gefordert hatten, das über die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ hinausgehen sollte.

Drittens beschloss der Europäische Rat von Köln, die Gemeinschaftsorgane und die Beitrittskandidatenstaaten in die Regierungskonferenz einzubinden. Damit reagierte der Europäische Rat auf die Kritik an dieser ausschließlich intergouvernementalen Verhandlungsmethode.

Mit den Beschlüssen des Europäischen Rats von Köln konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ weitgehend realisieren. So entsprachen sie der von ihr anvisierten „kleinen Lösung“, mit der sie die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sichern und die EU-Erweiterung zügig realisieren wollte.<sup>350</sup>

Zwar erreichte sie es angesichts des Widerstandes der EU-Partner nicht, ihre Zielsetzungen vollständig umzusetzen. So konnte bleiben bisher die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der EU-Kommissare und die Ausweitung der Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments unberücksichtigt, die sie zur Verbesserung der Entscheidungseffizienz und der demokratischen Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozesses angestrebt hatte. Doch blieb ihr bis zur abschließenden Festlegung des Verhandlungsmandats die Chance, diese doch noch in das Thementableau einzubauen.

Insgesamt konnte die rot-grüne Bundesregierung damit ihre Schlüsselrolle erfüllen, die sie mit ihrer EU-Ratspräsidentschaft angestrebt hatte. Zwar schaffte sie es aufgrund der Widerstände der EU-Partner nicht, über die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ hinausgehende Vorstellungen umsetzen. Doch gelang es ihr mit ihrer EU-Ratspräsidentschaft, die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ ein entscheidendes Stück voranzubringen und ihrem Ziel – die Bewahrung der politischen Handlungsfähigkeit einer zügig erweiterten EU – näherzukommen.<sup>351</sup>

---

<sup>347</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 335ff.

<sup>348</sup> Vgl. Lehne, Stefan, Institutionenreform 2000, in: *Integration* 4/1999, S. 221-230, S. 226.

<sup>349</sup> Das abschließende Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz sollte im Dezember 1999 auf dem Europäischen Rat von Helsinki festgelegt werden.

<sup>350</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 335ff.

<sup>351</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1998/99, S. 330.

### 3.1.3.6 Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung und die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Beginn der Regierungskonferenz 2000

Nach dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft übernahm Anfang Juli 1999 die finnische Regierung den EU-Vorsitz. Damit erhielt sie die Aufgabe, die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ weiter voranzutreiben. Hierbei galt es für die finnische EU-Ratspräsidentschaft, die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln zu erfüllen.<sup>352</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung konnte sich nun vollständig auf ihr europapolitisches Ziel konzentrieren, eine politisch handlungsfähige und zügig erweiterte EU zu realisieren. Hierfür bot die finnische EU-Ratspräsidentschaft eine gute Gelegenheit. Zwar war der Verhandlungsrahmen der geplanten Regierungskonferenz nun fixiert. Allerdings sollte das Mandat erst im Dezember 1999 auf dem Europäischen Rat von Helsinki abschließend festgelegt werden.

Die rot-grüne Bundesregierung verfolgte ihr europapolitisches Ziel auf zwei Wegen. Zum einen strebte sie an, die Amsterdamer „left-overs“ zügig zu lösen. Dies wurde während des Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten am 19. Juli 1999 in Brüssel deutlich, auf dem das Programm der finnischen EU-Ratspräsidentschaft erörtert wurde.<sup>353</sup> So forderte der im Auswärtigen Amt für die Angelegenheiten der EU zuständige Staatsminister Verheugen nochmals, in das Mandat der geplanten Regierungskonferenz die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der EU-Kommissare aufzunehmen.<sup>354</sup> Zugleich verlangte die rot-grüne Bundesregierung, dass der vereinbarte Verhandlungsrahmen eingehalten werden soll. So sagte Außenminister Fischer anlässlich der Beendigung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 21. Juli 1999 vor dem Europäischen Parlament:

„Für den Erhalt der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union ist es unverzichtbar, daß die drei in Amsterdam offen gebliebenen institutionellen Fragen - Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmengewichtung im Rat, Ausweitung der Mehrheitsabstimmung - rechtzeitig und umfassend vor der Erweiterung geklärt werden.“

---

<sup>352</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Finnland fordert größeres Gewicht für kleinere EU-Länder, in: Handelsblatt vom 25./26.6.1999. Vgl. ohne Angabe, Bonn droht mit Boykott informeller Treffen europäischer Ministerräte, in: FAZ vom 1.7.1999.

<sup>353</sup> Der Fokus der finnischen EU-Ratspräsidentschaft lag in der Erstellung eines umfassenden Berichts zu den Problemen und Lösungsoptionen der Amsterdamer „left-overs“. Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf eines Protokolls über die 2198. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 19.7.1999 (PV CONS 47, 10195/99), Brüssel, den 3.11.1999, S. 3. Vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk zum Protokoll über die 2198. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 19.7.1999 (CAB 10, 10122/99), Brüssel, den 15.7.1999, S. 1. Vgl. auch Wisdorff, Eberhard, EU wird Sanktionen gegen Jugoslawien lockern, in: Handelsblatt vom 20.7.1999.

<sup>354</sup> Staatsminister Verheugen war zum damaligen Zeitpunkt bereits von der rot-grünen Bundesregierung designierter EU-Kommissar mit dem Zuständigkeitsbereich „EU-Erweiterung“. Sein Nachfolger als für die Angelegenheiten der EU zuständiger Staatsminister im Auswärtigen Amt wurde der Bundestagsabgeordnete Christoph Zöpel. Vgl. Stabenow, Michael, EU will Sanktionen gegen Belgrad lockern, in: FAZ vom 20.7.1999. Vgl. Bannas, Günther, Zöpel Nachfolger Verheugens im Auswärtigen Amt, in: FAZ vom 25.8.1999.

Wir sollten deshalb alles daransetzen, den in Köln vereinbarten Fahrplan für die institutionellen Reformen zu erfüllen und das Reformpaket im Jahr 2000 unter französischer Präsidentschaft abzuschließen.“<sup>355</sup>

Zum anderen fokussierte die rot-grüne Bundesregierung zunehmend die EU-Erweiterung. Angesichts der Erfahrungen des Kosovo-Krieges und die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren, forcierte sie mit weiteren EU-Partnern<sup>356</sup> ihre Bemühungen, die Beitrittsverhandlungen auszuweiten.<sup>357</sup> So sagte Außenminister Fischer am 21. Juli 1999 vor dem Europäischen Parlament:

„Die Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt müssen zu einer Dynamisierung der Erweiterung führen. Für den Europäischen Rat in Helsinki stehen richtungsweisende Beschlüsse an. Es wird dort um zwei Kernfragen gehen - zum einen darum, mit welchen zusätzlichen Beitrittskandidaten Verhandlungen eröffnet werden. Schon seit langem ist deutlich, daß einige der noch nicht verhandelnden Staaten beachtliche Reformfortschritte gemacht haben, und diese sollten in Helsinki auch entsprechend gewürdigt werden. Daher muß klar sein, daß jeder Kandidat bei Erfüllung der Kopenhagener Kriterien einen Anspruch auf Eröffnung von Beitrittsverhandlungen hat.“<sup>358</sup>

Zugleich vollzog die rot-grüne Bundesregierung eine Positionsveränderung, die die Frage des Zeitpunkts der EU-Erweiterung betraf. So regte sie hierfür das Jahr 2003 an.<sup>359</sup> Damit reagierte die rot-grüne Bundesregierung auf den zunehmenden Druck der Beitrittskandidaten, die angesichts ihrer enormen innenpolitischen Anstrengungen und zurückgehender innenpolitischer Unterstützung ein konkretes Datum für ihren EU-Beitritt forderten.<sup>360</sup>

Mit Beginn der finnischen EU-Ratspräsidentschaft zeigte die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung zwei zentrale Kennzeichen. Erstens behielt sie in der Frage des Verhand-

---

<sup>355</sup> Rede von Außenminister Joseph Fischer zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 45 vom 22.7.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>356</sup> Hierzu gehörten die skandinavischen EU-Mitgliedstaaten, die die Aufnahme aller baltischen Staaten in die EU forderten. Vgl. Stabenow, Michael, „Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft sichern“, in: FAZ 23.4.1999. Vgl. ohne Angabe, Kosovo bringt die EU auf dem Balkan unter Zugzwang, in: Handelsblatt vom 23./24.4.1999.

<sup>357</sup> Dazu gehörten Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakei. Darüber hinaus setzte sich die rot-grüne Bundesregierung dafür ein, dass die Türkei den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten erhielt. Die Aufwertung der Türkei versuchte die rot-grüne Bundesregierung schon im Vorfeld des Europäischen Rates von Köln. Sie scheiterte allerdings am Widerspruch der Regierungen Griechenlands, Italiens und Schwedens. Vgl. ohne Angabe, Türkei-Initiative gescheitert, in: FAZ vom 5.6.1999. Vgl. ohne Angabe, Die Türkei hofft auf Schröder, in: FAZ vom 24.6.1999. Vgl. Stabenow, Michael, Fischer will Ost-Erweiterung der EU vorantreiben, in: FAZ vom 22.7.1999. Vgl. ohne Angabe, Fischer will das Verhältnis der Türkei zur EU verbessern, in: FAZ vom 22.7.1999. Vgl. Bacia, Horst, Auch Fischer muß bei heiklen Gesprächsthemen den richtigen Ton treffen, in: FAZ vom 22.7.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Signale für Erweiterung, in: Handelsblatt vom 22.7.1999. Vgl. ohne Angabe, Schwierige Gespräche in Ankara, in: Handelsblatt vom 23./24.7.1999.

<sup>358</sup> Rede von Außenminister Fischer zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 45 vom 22.7.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>359</sup> Vgl. Wissdorf, Eberhard, Polen und EU peilen Beitritt für 2003 an, in: Handelsblatt vom 23.6.1999. Vgl. ohne Angabe, Schröder führt Gespräche in Warschau, in: FAZ vom 4.9.1999. Vgl. ohne Angabe, Schröder in Polen geschichtsbewußt, in: Handelsblatt vom 6.9.1999. Vgl. auch Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 209.

<sup>360</sup> So sank beispielsweise in Polen 1999 die Zustimmung für einen EU-Beitritt deutlich. Vor diesem Hintergrund forderte die polnische Regierung, den Erweiterungsprozess zu beschleunigen. Vgl. Ludwig, Michaela, „Vergessen Sie es“. In Polen sinkt die Zustimmung zur EU, in: FAZ vom 10.7.1999. Vgl. Rabe, Christoph/Vetter, Reinhold, Polen sollen sich für die EU begeistern, in: Handelsblatt vom 1.9.1999.



lungsmandats der Regierungskonferenz ihre bisherige Position bei. Diese sah vor, das Mandat auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ reduzieren, um damit die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen und zugleich die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Zweitens dynamisierte die rot-grüne Bundesregierung mit der Ausweitung der Beitrittsverhandlungen den Erweiterungsprozess.<sup>361</sup> Angesichts der damit steigenden institutionellen Herausforderungen erhöhte sie damit gleichzeitig den Druck, den auf dem Europäischen Rat in Köln vereinbarten Fahrplan zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ einzuhalten.<sup>362</sup>

Insgesamt deutete sich damit in der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung ein bedeutender Positionswandel an. Dieser betraf bisherige komplementäre Zielsetzung, die EU zu vertiefen und zu erweitern. So erzeugte die von der rot-grünen Bundesregierung intensivierte Erweiterungspolitik hier ein strategisches Dilemma.

Einerseits forcierte die rot-grüne Bundesregierung ihre Erweiterungspolitik, um damit die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren. Zugleich entsprach diese Politik den Erwartungen dieser Länder, die auf eine deutsche Unterstützung ihres EU-Beitritts setzten. Andererseits geriet aufgrund der Verdopplung der Beitrittskandidaten ihr Ziel in Gefahr, mit einem auf die Amsterdamer „left-overs“ limitierten Verhandlungsauftrag die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Beides war nur schwer miteinander zu vereinbaren und ließ die Frage aufkommen, welche Prioritäten die rot-grünen Bundesregierung zukünftig setzen würde.

In den darauffolgenden Wochen akzentuierte die rot-grüne Bundesregierung nochmals Zielsetzungen. Hierbei konkretisierte sie erstmalig ihre Vorstellungen zur Reform der EU-Kommission.<sup>363</sup> So sagte Bundeskanzler Schröder anlässlich des vierten Forums „Fazit: Deutschland“ am 22. September 1999 in Berlin:

„Europa ist nicht erweiterungs-, nicht aufnahmefähig, wenn es nicht eine Reform seiner Institutionen zustande bringt. (...) Was wir hinbekommen müssen, ist, die Entscheidungsgänge in Europa zu vereinfachen und effektiver zu gestalten. Das ist Kern dessen, was man mit „Reform der Institutionen“ bezeichnet.

Dabei geht es um zweierlei. Erstens geht es darum, dass die Gremien im Falle der Erweiterung kleiner werden müssen. Also die Vorstellung, dass im Falle der Erweiterung auf 20 und einmal mehr jedes Land durch einen Kommissar, Generaldirektor oder was auch immer in der exekutiven Spitze vertreten sein könnte, ist eine Vorstellung, von der ich glaube, dass wir sie ablegen müssen, dass wir sie überwinden müssen, weil die Entscheidungsprozesse sonst so bürokratisch werden und so unüberschaubar werden, dass wir ökonomisch und politisch

---

<sup>361</sup> Vgl. auch Feldmayer, Karl, Ortstermin Straßburg, in: FAZ vom 22.7.1999.

<sup>362</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Fischer will Ost-Erweiterung der EU vorantreiben, in: FAZ vom 22.7.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Signale für Erweiterung, in: Handelsblatt vom 22.7.1999.

<sup>363</sup> Vgl. Rede von Bundeskanzler Schröder zur offiziellen Eröffnung des Sitzes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 2.9.1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 55 vom 20.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. Rede von Bundeskanzler Schröder anlässlich des Festaktes „10 Jahre nach Grenzöffnung“ am 10.9.1999 in Budapest, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 57 vom 24.10.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. Neukirch, Ralf, „Handelsstreitigkeiten sind nicht zu vermeiden“, in: Handelsblatt vom 30.8.1999.

unter unüberschaubaren und nicht durchsichtigen Entscheidungsprozessen auf Dauer leiden würden und im Übrigen die Legitimation für ein solches Europa im Volk zusammenbräche, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Gesellschaften.“<sup>364</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung forderte damit eine weitreichende Reform der EU-Kommission. Angesichts der institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung lag der Fokus der rot-grünen Bundesregierung darauf, die Handlungseffizienz der EU-Kommission zu erhöhen. Aus diesem Grund und um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, lehnte sie die Fortschreibung des bisherigen Organisationsmodells oder das Prinzip ein „Kommissar pro Mitgliedsland“ ab. Vielmehr forderte sie folgerichtig eine ausschließlich an Effizienzgesichtspunkten ausgerichtete Zusammensetzung und Arbeitsweise der EU-Kommission. Hier sollten zukünftig nicht mehr alle EU-Mitgliedsstaaten – und damit auch Deutschland als das demographisch größte – gleichzeitig vertreten sein.<sup>365</sup>

Diese Positionierung war aus zwei Gründen von Bedeutung. Einerseits entsprach sie konsequent ihrer bisherigen europapolitischen Zielrichtung, in der sie zur Bewahrung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU anstrebte, die Entscheidungseffizienz des Institutionengefüges zu erhöhen. Hier signalisierte sie sogar ihre Bereitschaft, zukünftig für eine begrenzte Zeit auf einen deutschen Kommissar zu verzichten. Andererseits zeigte diese Vorstellung der rot-grünen Bundesregierung gleichzeitig die seit den 1990er Jahren zurückgegangene Bedeutung der EU-Kommission im Institutionengefüge der EU.<sup>366</sup>

Zeitgleich zur Positionierung der rot-grünen Bundesregierung erfolgten weitere Entwicklungen, die das abschließende Mandat der geplanten Regierungskonferenz betrafen. Angesichts der sich abzeichnenden Erweiterung der Beitrittsverhandlungen forderte die EU-Kommission tiefgreifende institutionelle Reformen, die über den bisher vereinbarten Rahmen hinausgehen sollten. Hierbei empfahl sie insbesondere, die Gemeinschaftsverträge neu zu gestalten und Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu verbessern.<sup>367</sup> Mit Rücksicht

---

<sup>364</sup> Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des vierten Forums „Fazit: Deutschland“ am 22.9.1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 59 vom 30.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>365</sup> Bundeskanzler Schröder ließ hierbei allerdings offen, wie er sich genau die zukünftige Zusammensetzung der EU-Kommission vorstellte.

<sup>366</sup> Vgl. Monar, Jörg, Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza: ein gestärkter Präsident und ein geschwächtes Organ?, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich, (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 92-101, S. 92ff. Vgl. auch Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 145.

<sup>367</sup> Vgl. ohne Angabe, Prodis Mannschaft kann auf Zustimmung hoffen, in: FAZ vom 15.9.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Prodi will Termine für EU-Erweiterung, in: Handelsblatt vom 15.9.1999. Vgl. ohne Angabe, EU will schnellere Osterweiterung, in: Handelsblatt vom 24./25.9.1999. Vgl. Stabenow, Michael, Gespräche über EU-Reform, in: FAZ vom 24.9.1999.

auf die Vorstellungen der EU-Partner und der Erwartungen der Beitrittskandidaten lehnte dies die finnische EU-Ratspräsidentschaft ab<sup>368</sup> und sprach sich dafür aus, das bisherige, auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ begrenzte Verhandlungsmandats beizubehalten.<sup>369</sup>

Die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ trat mit den am 13. Oktober 1999 veröffentlichten Fortschrittsberichten der EU-Kommission in ein neues Stadium. Darin attestierte die EU-Kommission sechs weiteren mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten ihre Verhandlungsreife und empfahl den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die Beitrittsverhandlungen um diese sechs Staaten zu erweitern.<sup>370</sup> Vor diesem Hintergrund kam dem informellen Europäischen Rat von Tampere vom 15. bis 16. Oktober 1999 besondere Bedeutung zu. So bestätigten hier die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Fortschrittsberichte der EU-Kommission. Zugleich unterstrichen sie ihre Absicht, die geplanten institutionellen Reformen – inklusive des Ratifikationsverfahrens in den Mitgliedstaaten – zügig abzuschließen und ab 2003 die Erweiterungsreife der EU herzustellen.<sup>371</sup>

Die Entscheidung des Europäischen Rats von Tampere war aus zwei Gründen von zentraler Bedeutung. Erstens war sie ein klares „Signal für die Osterweiterung“,<sup>372</sup> mit dem die Beitrittsverhandlungen auf sechs weitere Mitgliedstaaten ausgedehnt werden sollten. Zweitens erhöhten die zeitlichen Vorgaben den Druck auf die EU-Partner, die Amsterdamer „left-overs“ zügig zu lösen.

Für die rot-grüne Bundesregierung waren die Ergebnisse des Europäischen Rats von Tampere aus ebenfalls zwei Gründen bedeutsam. Einerseits konnte sie aufgrund der Interessenskomplementarität mit ihren EU-Partnern ihre Zielsetzung umsetzen, die Beitrittsverhandlungen um sechs mittel- und osteuropäische Staaten zu erweitern. Andererseits verschärften diese Vorgaben das Dilemma in der übergeordneten Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung, eine politisch handlungsfähige und zugleich zügig erweiterte EU zu verwirklichen.

Vor diesem Hintergrund intensivierte die rot-grüne Bundesregierung ihre Positionierung zum Mandat der Regierungskonferenz. So lehnte die rot-grüne Bundesregierung noch während des informellen EU-Gipfels von Tampere zurückhaltend die Forderungen einzelner EU-Partner

---

<sup>368</sup> So forderten z.B. die Regierungen der „Luxemburg-Gruppe“, die Erweiterungsverhandlungen zu beschleunigen. Vgl. ohne Angabe, Der Osten will schneller in die Europäische Union, in: FAZ vom 12.10.1999.

<sup>369</sup> Vgl. Wissdorf, Eberhard, Streit über EU-Beitrittsdaten, in: Handelsblatt vom 29.9.1999. Vgl. ohne Angabe, EU will Beschäftigung steigern, in: FAZ vom 29.9.1999.

<sup>370</sup> Dazu zählten Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakei. Damit verbunden befürwortete die EU-Kommission die Aufwertung der Türkei zu einem offiziellen Beitrittskandidaten. Vgl. ohne Angabe, Verhandlungen mit zwölf Kandidaten, in: FAZ vom 14.10.1999. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Prodi will EU schnell um zwölf Länder erweitern, in: Handelsblatt vom 14.10.1999.

<sup>371</sup> Vgl. ohne Angabe, Einvernehmen in der Europäischen Union über Verhandlungen mit weiteren Bewerberstaaten, in: FAZ vom 18.10.1999.

<sup>372</sup> Wissdorf, Eberhard, EU soll Signal für die Osterweiterung geben, in: Handelsblatt vom 13.10.1999.

ab, die angesichts der Ausweitung der Erweiterungsverhandlungen den Verhandlungsrahmen der geplanten Regierungskonferenz auszudehnen wünschten.<sup>373</sup>

Diese Positionierung wurde in den darauffolgenden Wochen noch verstärkt. Einen Anlass bot der am 18. Oktober 1999 veröffentlichte Bericht eines Expertengremiums, den die EU-Kommission für die anstehende Regierungskonferenz in Auftrag gegeben hatte und in dem tiefgreifende institutionelle Reformen gefordert wurden.<sup>374</sup>

Der Bericht der „Drei Weisen“ war im Kontext der Lösung der Amsterdamer „left-overs“ und der Positionierung der rot-grünen Bundesregierung von zweifacher Bedeutung. Erstens zeigte er angesichts der Herausforderungen der sich abzeichnenden großen EU-Erweiterung die Notwendigkeit für weitergehende Reformen.<sup>375</sup> Zweitens offenbarte der Bericht nochmals das strategische Dilemma der rot-grünen Bundesregierung, mit einem inhaltlich zu kleinen Verhandlungsmandat die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sichern und zugleich den zügigen Beitritt von 12 neuen Mitgliedstaaten realisieren zu wollen.<sup>376</sup>

Die Vorschläge des Expertengremiums führten in den folgenden Wochen zu einer intensiven Diskussion über das Mandat der geplanten Regierungskonferenz. So beharrte die finnische EU-Ratspräsidentschaft am 27. Oktober 1999 darauf, die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln einzuhalten.<sup>377</sup> Demgegenüber unterstützte das Europäische Parlament die Vorschläge des Expertengremiums.<sup>378</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen zum Umfang der geplanten Regierungskonferenz klar. So sagte Außenminister Fischer am 28. Oktober 1999 in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag:

„Die Erweiterungsfragen sind heute aber keine symbolischen Fragen mehr. Es sind Fragen, die konkreter Entscheidungen bedürfen. Der erste Schritt, die Agenda 2000, wurde erfolgreich abgeschlossen. Der zweite Schritt, die Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen, soll spätestens unter französischer Präsidentschaft

---

<sup>373</sup> Um die politische Handlungsfähigkeit einer EU mit 27 Mitgliedstaaten zu sichern, hatten die Regierungen der Benelux-Staaten gefordert, den Verhandlungsrahmen über die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln auszuweiten. Vgl. Wissdorf, Eberhard, Gipfel bestätigt Erweiterungsfahrplan, in: Handelsblatt vom 18.10.1999.

<sup>374</sup> Ausgehend von einer EU mit 27 Mitgliedstaaten wurde in dem Bericht vorgeschlagen, grundlegende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU durchzuführen. Diese sollten weit über den vom Europäischen Rat von Köln vereinbarten Rahmen hinausgingen. Hierzu sollte im Rat der EU das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit weitestmöglich ausgedehnt, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments erweitert sowie die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit erleichtert werden. Vgl. Dehaene, Jean-Luc/Simon, David/Von Weizsäcker, Richard, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel, den 18.10.1999.

<sup>375</sup> Vgl. Hort, Peter, Schritt für Schritt, in: FAZ vom 19.10.1999.

<sup>376</sup> Vgl. Wissdorf, Eberhard, Kalte Dusche für die deutschen Reformbremsen, in: Handelsblatt vom 19.10.1999.

<sup>377</sup> Vgl. hierzu die Rede des finnischen Ministerpräsidenten und Vorsitzenden des Europäischen Rates, Paavo Lipponen, am 27.10.1999 vor dem Europäischen Parlament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+19991027+ITEM-001+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (5.6.2006).

<sup>378</sup> Vgl. auch Stabenow, Michael, Europa-Parlament strebt Reformen an, in: FAZ vom 28.10.1999. Vgl. ohne Angabe, EU-Parlament fordert mehr Mitsprache, in: Handelsblatt vom 28.10.1999.

abgeschlossen werden. Wenn man dann noch das eine Jahr einrechnet, das für die Ratifikation notwendig ist, erreicht man das Zieldatum des 1. Januar 2003.

Der Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen kommt eine entscheidende Bedeutung für die Erweiterung und für das Funktionieren der künftigen Union zu. Die drei "Weisen", Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene und David Simon, haben hierfür gute und wichtige Vorschläge gemacht. Wir müssen allerdings darauf achten, dass wir die Regierungskonferenz nicht überfrachten. Denn sie muss rechtzeitig im kommenden Jahr unter französischer Präsidentschaft abgeschlossen werden, damit das Zeitziel 2003 erreicht werden kann. Dies wird der Maßstab der Bundesregierung bei den konkreten Festlegungen der Inhalte der Regierungskonferenz sein.

Ich sage hier ganz offen: Wir halten es nicht für sinnvoll, in die Regierungskonferenz Inhalte hineinzunehmen, die ihren Abschluss letztendlich auf eine längere Bank schieben würden. Die Bundesregierung wird Frankreich, unseren engsten und wichtigsten Partner, mit allem Nachdruck bei seinen Bemühungen unterstützen, die Regierungskonferenz rechtzeitig und mit einem substantiellen Reformpaket abzuschließen.<sup>379</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung zeigte hinsichtlich des Verhandlungsmandats der Regierungskonferenz eine eindeutige Position. Erstens lehnte sie die Vorschläge des Expertengremiums ab, den Verhandlungsrahmen der geplanten Regierungskonferenz auszuweiten. Zweitens strebte sie an, die geplante Regierungskonferenz fristgerecht abzuschließen und hierfür eine kooperative Haltung einzunehmen. Drittens unterstrich sie erneut ihre komplementäre Zielsetzung, die EU zu vertiefen und zu erweitern.

Im Hinblick auf ihre komplementäre Zielsetzung, die EU zu vertiefen und zu erweitern, war die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung damit weiterhin ambivalent.

Einerseits unterstützte sie offensiv die Ausdehnung der Beitrittsverhandlungen. Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung an, die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren. Zugleich versprach sie sich von einer großen EU-Erweiterung politisch-ökonomische Vorteile für Deutschland. Angesichts institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung erhöhte sie damit gleichzeitig den Druck auf ihre EU-Partner, die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zügig voranzutreiben.

Andererseits vertrat die rot-grüne Bundesregierung hinsichtlich der Reichweite der geplanten institutionellen Reformen eine defensive Position. So sollte sich die Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren, um damit die EU-Erweiterung zügig zu realisieren.

Zwischen beiden Zielsetzungen bestand weiterhin ein strategisches Dilemma. So war es angesichts der institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung kaum möglich, mit minimalistisch angelegten institutionellen Reformen die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Damit wird die europapolitische Prioritätensetzung der rot-grünen Bundesregierung deutlich. So war ihr mit Blick auf die politisch-ökonomischen Vor-

---

<sup>379</sup> Regierungserklärung von Außenminister Joseph Fischer zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 28.10.1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 77 vom 8.11.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

teile Deutschlands und angesichts der Erwartungen in den Beitrittskandidatenstaaten der zügige Vollzug der EU-Erweiterung wichtiger war als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>380</sup>

Im unmittelbaren Vorfeld des Europäischen Rates von Helsinki gewann die weitere Entwicklung der institutionellen Reformen der EU weitere Bedeutung. So sollten hier das Verhandlungsmandat der geplanten Regierungskonferenz abschließend festgelegt und die Frage der Erweiterung der Beitrittsverhandlungen erörtert werden, die zu einer intensivierten Diskussion der an diesen Entscheidungen beteiligten europapolitischen Akteure führten.

Einerseits sprach sich die EU-Kommission am 10. November 1999 dafür aus, mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der sich abzeichnenden großen EU-Erweiterung das Verhandlungsmandat der geplanten Regierungskonferenz deutlich über den vom Europäischen Rat von Köln definierten Rahmen auszudehnen.<sup>381</sup> Dieser Ansicht schloss sich das Europäische Parlament am 17. November 1999 an, das zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer EU eine umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU forderte.<sup>382</sup>

Andrerseits lehnten es die Beitrittskandidatenländer angesichts ihres Interesses an einem zügigen EU-Beitritt ab, das bisherige Verhandlungsmandat der geplanten Regierungskonferenz auszudehnen. Hierbei setzten sie insbesondere auf die Unterstützung der rot-grünen Bundesregierung.<sup>383</sup>

Zeitgleich startete auch die maßgebliche innenpolitische Opposition in Deutschland ihre Positionierung. Angesichts der institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung und mit Blick auf den sich seit den 1980er Jahren erfolgenden Kompetenzverlust der Bundesländer sprachen sich CDU/CSU für weitgehende institutionelle Reformen aus.<sup>384</sup> Hierbei for-

---

<sup>380</sup> Vgl. Harnisch/Schieder, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, S. 67.

<sup>381</sup> So forderte die EU-Kommission u.a., im Rat der EU das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit weitestmöglich auszudehnen und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auszuweiten. Vgl. „Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Beitrag der Europäischen Kommission zur Vorbereitung der Regierungskonferenz über institutionelle Fragen“, Brüssel, den 10.11.1999, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, CD-Rom.

<sup>382</sup> Vgl. „Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz“ vom 17. November 1999, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, CD-Rom, S. 3-9.

<sup>383</sup> Dazu gehörten die Regierungen der Visegrad-Länder. Vgl. Neukirch, Ralf/Mihm, Andreas, Optimismus über raschen EU-Beitritt, in: Handelsblatt vom 11.11.1999. Vgl. Lohse, Eckhart, Der Selbstbewusste, der Ehrgeizige, der Entspannte und der beleidigt Drohende, in: FAZ vom 12.11.1999.

<sup>384</sup> Zu den Hauptakteuren von CDU und CSU gehörten der von 1998 bis Anfang 2000 amtierende Vorsitzende der CDU sowie Chef der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Schäuble, seine Nachfolger im Rahmen von Partei und Fraktion, Angela Merkel und Friedrich Merz, sowie die Ministerpräsidenten von Bayern und Baden-Württemberg, Edmund Stoiber und Erwin Teufel.

dernten sie insbesondere, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern sowie die Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu klären.<sup>385</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sah sich die rot-grüne Bundesregierung veranlasst, ihre Vorstellungen zum Mandat der geplanten Regierungskonferenz abschließend zu bestimmen. So sagte Bundeskanzler Schröder am 3. Dezember 1999 in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag:

„Wir wollen das erweiterte Europa, wir brauchen es, um Frieden, Freiheit, Stabilität und Wohlstand auf unserem Kontinent auf Dauer zu sichern. Beim Europäischen Rat in Köln haben wir uns darauf verständigt, im Jahre 2000 eine Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen durchzuführen. Mit Blick auf die angestrebte Erweiterung der Union und auf die berechtigten Erwartungen der Beitrittsländer auf einen raschen Beitritt erwarte ich einen Konsens der Staats- und Regierungschefs für ein begrenztes Mandat für die kommende Regierungskonferenz. Nur wenn wir uns auf die wesentlichen Fragen der Stimmgewichtung, der Größe und Struktur der Kommission, der Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sowie einige andere wichtige Fragen beschränken, werden wir die Regierungskonferenz rechtzeitig bis zum Ende des Jahres 2000 abschließen können. (...)“

In Helsinki werden wir zum weiteren Vorgehen und den anstehenden Fragen der Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen notwendige Entscheidungen treffen. Für uns gilt in Helsinki wie in der Regierungskonferenz selbst die Maxime, dass wir Handlungsfähigkeit und Effizienz, demokratische Legitimität, Bürgernähe und Transparenz auch in einer erweiterten Europäischen Union sicherstellen müssen. Hierzu ist es unverzichtbar, dass wir zu klaren und nachvollziehbaren Entscheidungsverfahren kommen, bei denen eine bessere Ausgewogenheit zwischen dem Stimmengewicht der größeren und der kleineren Staaten gewährleistet sein muss. Darüber hinaus gilt es, eine vernünftige Regelung für die Struktur und Größe der Europäischen Kommission zu finden, eine Struktur und Größe, die die Interessen aller Mitgliedsstaaten wahrt und eine sinnvolle Arbeitsaufteilung ermöglicht. Aus der Sicht der Bundesregierung stellt der vermehrte Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat unter gleichzeitiger Mitbestimmung des Europäischen Parlaments einen der Kernpunkte der anzustrebenden Reform dar. Natürlich gibt es Bereiche, bei denen das Festhalten an der Einstimmigkeit unbestritten ist. Das gilt zum Beispiel für Vertragsänderungen und andere ratifizierungsbedürftige Entscheidungen. Aber es gilt auch für Kernfragen des nationalen Interesses. Ich setze dabei, meine Damen und Herren, auf die konstruktive Mitarbeit der Länder, die wir an den Arbeiten nach dem bewährten Verfahren der letzten Regierungskonferenz beteiligen wollen und beteiligen werden.“<sup>386</sup>

Damit kristallisierten sich drei Schwerpunkte in der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung heraus. Erstens forderte die rot-grüne Bundesregierung, die EU zügig zu erweitern. Damit sollte die EU als europäisches Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekt auf Mittel- und Osteuropa ausgedehnt und die dortigen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch stabilisiert werden. Um dieses Ziel – auch angesichts der Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Staaten – zügig zu erreichen, sollte sich das Mandat der Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ beschränken. Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung zwar formal danach, eine politisch handlungsfähige und zügig erweiterte EU zu verwirklichen. Allerdings legte sie real ihre Priorität zunehmend darauf, die EU zügig zu er-

<sup>385</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Schäuble fordert eine große Reform der EU, in: Handelsblatt vom 18.11.1999. Vgl. ohne Angabe, Stoiber enttäuscht Schweizer Europa-Skeptiker, in: FAZ vom 26.11.1999. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Bayern kritisiert EU-Strategie als zu optimistisch, in: Handelsblatt vom 1.12.1999. Vgl. Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl, An umfassenden Reformen führt jetzt kein Weg vorbei, in: FAZ vom 7.12.1999.

<sup>386</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3. Dezember 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 85 vom 8.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

weitem. Damit bestand das strategische Dilemma in der übergeordneten Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung fort. Um die EU-Erweiterung zügig zu realisieren und die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik zu wahren, war sie bereit, Abstriche bei der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu akzeptieren.

Zweitens konkretisierte sie ihre Vorstellungen zum Verhandlungsmandat der geplanten Regierungskonferenz. Obgleich sie das Mandat auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ beschränken wollte, forderte sie mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen einer großen EU-Erweiterung tiefgreifende Reformen, um damit ihr Ziel einer politisch handlungsfähigen und zügig erweiterten EU doch noch zu erreichen. Zu diesem Zweck sollte die Handlungseffizienz und die demokratische Legitimation des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU substantiell verbessert werden. Hierzu forderte die rot-grüne Bundesregierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich zu verbessern. Dies sollte die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU erhöhen. Zugleich plädierte sie dafür, die Größe der EU-Kommission zu limitieren sowie die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare zu stärken.<sup>387</sup> Weiterhin sprach sich die rot-grüne Bundesregierung dafür aus, im Rat der EU das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit weitestmöglich auszuweiten. Hiervon sollten nur konstitutionelle Fragen ausgenommen bleiben. Mit dieser Zielsetzung versprach sich die rot-grüne Bundesregierung, die Entscheidungseffizienz der EU substantiell zu verbessern. Allerdings zeigte die rot-grüne Bundesregierung hier eine nur bedingte inhaltliche Konsistenz, da sie für sich noch zu definierende Ausnahmen vorbehielt.<sup>388</sup>

Drittens berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung bei ihren Überlegungen für die geplante Regierungskonferenz die Positionen der Bundesländer. Damit entsprach sie nicht nur den staatsrechtlichen Vorgaben, die das Grundgesetz bei der Gestaltung deutscher Europapolitik formulierte. Vielmehr berücksichtigte sie auch die seit ihrem Amtsantritt veränderte politische Situation im Bundesrat, der durch eine Serie von Wahlniederlagen nun durch die oppositionelle CDU/CSU bestimmt wurde.<sup>389</sup>

Damit setzte die rot-grüne Bundesregierung ihre ungleichgewichtige Vertiefungs- und Erweiterungspolitik fort, bei der sie – angesichts der Erwartungen der mittel- und osteuropäischen

---

<sup>387</sup> Vgl. Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des vierten Forums „Fazit: Deutschland“ am 22.9.1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001) Nr. 59 vom 30.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>388</sup> Hierzu zählten insbesondere die Steuer- und Asylpolitik.

<sup>389</sup> Allerdings blieb hierbei noch offen, welche Zielsetzungen der oppositionellen CDU/CSU die rot-grüne Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz übernehmen würde.



Staaten sowie zur politisch-ökonomischen Stabilisierung dieser Länder – zugunsten einer zügigen EU-Erweiterung ihr übergeordnetes Ziel einer politisch handlungsfähigen und erweiterten EU zunehmend vernachlässigte.

Die weitere Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ ging mit dem Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten am 6. Dezember 1999 in Brüssel in die entscheidende Phase. Hier präsentierte die finnische EU-Ratspräsidentschaft den vom Europäischen Rat von Köln in Auftrag gegebenen Bericht, der Optionen für das Verhandlungsmandat der geplanten Regierungskonferenz beinhalten sollte.<sup>390</sup>

Der Bericht der finnischen EU-Ratspräsidentschaft umfasste drei Schwerpunkte. Der erste davon beschäftigte sich mit dem Mandat der geplanten Regierungskonferenz. Hier ermittelte die finnische EU-Ratspräsidentschaft, dass sich die Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren und als europäische Konsenslösung Ende 2000 abgeschlossen werden sollte.<sup>391</sup>

Der zweite Schwerpunkt widmete sich Vorschlägen zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“. Für die Reform der EU-Kommission ermittelte die finnische EU-Ratspräsidentschaft zwei Optionen. Die erste beinhaltete das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“. Die zweite Option sah ein Modell der gleichberechtigten Rotation vor, bei dem die Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten liegen sollte. Hier präferierte eine deutliche Mehrheit für das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“.<sup>392</sup>

Auch für die Reform der Stimmenverteilung im Rat evaluierte der finnische EU-Vorsitz zwei Möglichkeiten. Diese beinhaltete zum einen eine Neugewichtung der Stimmen und zum anderen das Prinzip der doppelten Mehrheit. Hier favorisierte eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Neuverteilung der Stimmenverteilung.<sup>393</sup>

Bei der Ausweitung der Politikfelder, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen treffen sollte, ermittelte die finnische EU-Ratspräsidentschaft eine grundsätzliche Zustimmung. Angesichts der großen Interessensheterogenität schlug die finnische EU-Ratspräsidentschaft für die Regierungskonferenz vor, eine kategorienorientierte Herangehensweise zu wählen.<sup>394</sup> Zusätzlich ermittelte die finnische EU-Ratspräsidentschaft drei

---

<sup>390</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Effiziente Institutionen nach der Erweiterung. Optionen für die Regierungskonferenz. Bericht des Vorsitzes, 13636/99, Brüssel, den 7.12.1999, S. 2. Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf eines Protokolls über die 2232. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 6.12.1999 (PV CONS 82, 13829/99), Brüssel, den 17.1.2000, S. 4.

<sup>391</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Effiziente Institutionen nach der Erweiterung, S. 2.

<sup>392</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>393</sup> Vgl. ebd., S. 4ff.

<sup>394</sup> Vgl. ebd., S. 5. Nach Vorstellungen der finnischen EU-Ratspräsidentschaft sollten insgesamt fünf Kategorien gebildet werden. Diese bestanden aus (1) den einzelnen Gemeinschaftspolitiken, (2) einer Einstimmigkeitsrege-

weitere Themengebiete, die die EU-Partner in das Verhandlungsmandat aufnehmen wollten. Dies betraf erstens die Frage, ob die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten und die individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare gemeinschaftsvertraglich gestärkt werden sollten.<sup>395</sup> Zweitens betraf dies die Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte und die Überprüfung der demographischen Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament.<sup>396</sup> Drittens sollten die Arbeitsweise und Zusammensetzung der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen reformiert werden.<sup>397</sup>

Dieser Bericht der finnischen EU-Ratspräsidentschaft war aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens zeichnete sich damit ab, dass die EU-Partner angesichts der politisch-symbolischen Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ und mit Blick auf die Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Staaten ein inhaltlich und zeitlich limitiertes Verhandlungsmandat wünschten. Zweitens spiegelte der Bericht weitestgehend die Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung wider, die mit Blick auf die Erwartungen der Beitrittskandidaten an eine zügige EU-Erweiterung und den für Deutschland damit verbundenen politisch-ökonomischen Vorteilen ebenfalls ein limitiertes Verhandlungsmandat anstrebte.

Mit dem Europäischen Rat von Helsinki vom 10. bis 11. Dezember 1999 erreichte die Entwicklung der Amsterdamer „left-overs“ ihren vorläufigen Höhepunkt. Hier traf der Europäische Rat zwei Entscheidungen, die für die Zukunft der europäischen Integration von historischer Bedeutung waren. Zum einen beschloss er, Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren mittel- und osteuropäischen Staaten aufzunehmen.<sup>398</sup> Damit startete die Europäische Union ihre Erweiterung um 12 neue Mitgliedstaaten, die in diesem Umfang historisch singulär war. Zum anderen entschied der Europäische Rat von Helsinki, Anfang 2000 unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft eine Regierungskonferenz einzuberufen. Ihr Ziel sollte es sein, die EU mit Blick auf die geplante EU-Erweiterung institutionell vorzubereiten. Hierzu legte der Europäische Rat das offizielle Mandat fest:

„14. Der Europäische Rat begrüßt den Bericht des Vorsitzes über die mit der Regierungskonferenz zusammenhängenden Themen, der auch die wichtigsten Optionen darlegt, denen sich die Konferenz gegenübersteht.

15. Es werden geeignete Schritte unternommen, damit die Regierungskonferenz Anfang Februar offiziell einberufen werden kann. Die Konferenz sollte ihre Arbeiten bis zum Dezember 2000 abschließen und sich bis dahin auf die erforderlichen Vertragsänderungen verständigen.

---

lung nachgeordnete Entscheidungen, (3) Fragen der Visums- und Asylpolitik, (4) Personalentscheidungen zur Besetzung der Gemeinschaftsorgane sowie –institutionen und (5) sogenannte „institutionelle Anomalien“, zu denen die finnische EU-Ratspräsidentschaft beispielsweise das Mitentscheidungsverfahren bei Einstimmigkeitsregelungen im Rat der EU zählte.

<sup>395</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>396</sup> Vgl. ebd.

<sup>397</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>398</sup> Diese Länder bestanden aus Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei. Darüber hinaus wurde der Türkei der Status eines Beitrittskandidaten verliehen.

16. Ausgehend von den Schlußfolgerungen von Köln und im Lichte des Berichts des Vorsitzes wird die Konferenz die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, die Stimmenwägung im Rat, die Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie weitere notwendige Vertragsänderungen prüfen, soweit sie sich in bezug auf die europäischen Organe im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragestellungen und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben. Der nächste Vorsitz wird dem Europäischen Rat über die auf der Konferenz erzielten Fortschritte Bericht erstatten und gegebenenfalls zusätzliche Themen für die Tagesordnung der Konferenz vorschlagen.

17. Die dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" angehörenden Minister werden die politische Gesamtverantwortung für die Konferenz haben. Die Vorarbeiten werden von einer Gruppe durchgeführt, die sich aus je einem Vertreter der Regierung jedes Mitgliedstaats zusammensetzt. Der Vertreter der Kommission wird auf politischer Ebene und im vorbereitenden Stadium an den Arbeiten beteiligt sein. Das Generalsekretariat des Rates wird der Konferenz ein Sekretariat zur Verfügung stellen.

18. Das Europäische Parlament wird eng an den Arbeiten der Konferenz beteiligt und in diese miteinbezogen. An den Sitzungen der Vorbereitungsgruppe können zwei Vertreter des Europäischen Parlaments als Beobachter teilnehmen. Vor jeder Tagung der Konferenz auf Ministerebene findet ein Gedankenaustausch mit der Präsidentin des Europäischen Parlaments statt, die hierbei von zwei Vertretern des Europäischen Parlaments unterstützt wird. Auch vor Tagungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, die sich mit der Regierungskonferenz befassen, findet ein Gedankenaustausch mit der Präsidentin des Europäischen Parlaments statt.

19. Der Vorsitz wird die erforderlichen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, daß die beitriftswilligen Länder im Rahmen der bestehenden Gremien regelmäßig über die Fortschritte bei den Beratungen unterrichtet werden und Gelegenheit erhalten, ihre Standpunkte zu den behandelten Fragen vorzutragen. Auch die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums werden unterrichtet.“<sup>399</sup>

Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Helsinki waren mit Blick auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ und den damit verbundenen Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung aus zwei Gründen von Bedeutung.

Erstens legte der Europäische Rat von Helsinki den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen der Regierungskonferenz fest. Mit dem Beschluss, das Mandat inhaltlich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ und zeitlich auf das Jahr 2000 zu beschränken, bestätigte er die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln. Zugleich vereinbarte der Europäische Rat von Helsinki, dass die Vertragsrevisionen bis Ende 2002 ratifiziert sein sollten.<sup>400</sup>

Allerdings nahm der Europäische Rat von Helsinki Veränderungen am Verhandlungsmandat vor, die über die Vorgaben des Europäischen Rates von Köln hinausgingen. Zum einen sollte nun die Arbeitsweise, Größe und Zusammensetzung aller Gemeinschaftsorgane und –institutionen überprüft werden. Zum anderen wurden die Fragen, ob die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten sowie die individuelle Verantwortlichkeit der Kommissare gestärkt werden sollten, in das Verhandlungsmandat aufgenommen.

Angesichts der Forderungen einiger EU-Partner, mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung weitere Themen in der Regierungskonferenz zu be-

---

<sup>399</sup> Europäischer Rat von Helsinki. 10. und 11. Dezember 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm) (28.12.2008).

<sup>400</sup> Dies betonte der finnische Ministerpräsident und Vorsitzende des Europäischen Rates, Lipponen. Vgl. ohne Angabe, Sieben neue Beitrittskandidaten zur EU. Zusage an die Türkei ohne Termin, in: FAZ vom 11.12.1999. Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 28ff.

handeln,<sup>401</sup> vereinbarte der Europäische Rat von Helsinki eine bedeutsame Regelung. Demnach sollte es noch während der geplanten Regierungskonferenz möglich sein, ihr Verhandlungsmandat zu erweitern. Hierzu erhielt die nachfolgende portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den Auftrag, für den Europäischen Rat von Santa Maria da Feira im Juni 2000 einen Bericht vorzulegen.

Obgleich der Europäische Rat von Helsinki mit der Berücksichtigung weiterer Themen die Vorgaben des Europäischen Rats von Köln leicht ausdehne und die Option einer Erweiterung offenließ, hatte die geplante Regierungskonferenz noch immer ein inhaltlich begrenztes Verhandlungsmandat. Diese „Köln-Plus“-Formel<sup>402</sup> war ein Kompromiss zwischen den EU-Partnern, die entweder für oder gegen eine umfassendere Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU waren. Damit hatte sich der Europäische Rat von Helsinki für ein Verhandlungsmandat entschieden, das sich zwischen der kleinen der mittleren Lösung bewegte.<sup>403</sup> Somit konnten sich diejenigen EU-Mitgliedstaaten durchsetzen, die aufgrund ihres Interesses, die EU zügig zu erweitern, oder ihrer prinzipiellen integrationskritischen Haltung ein Verhandlungsmandat ablehnten, das über die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ hinausging. Allerdings bot gerade die „Öffnungsklausel“<sup>404</sup> der „Köln-Plus“-Formel noch genügend Spielraum, um das Mandat der Regierungskonferenz zu erweitern, „ohne zugleich einen Lösungsdruck über die drei Kernthemen hinaus zu erzeugen“<sup>405</sup> und den vereinbarten Zeitrahmen zu gefährden.

Zweitens definierte der Europäische Rat von Helsinki mit dem Mandat den Verhandlungsablauf und die beteiligten Akteure. Danach sollte die Regierungskonferenz gemäß den Bestimmungen des Artikels 48 EU-Vertrag einberufen werden, an der als vollberechtigte Verhandlungsakteure ausschließlich die Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten mitwirken sollten. Damit lehnte der Europäische Rat von Helsinki andere Verhandlungsformen ab, die es ermöglicht hätten, die Regierungskonferenz für weitere integrationspolitisch relevante und

---

<sup>401</sup> So hatten die Regierungschefs von Belgien, Italien, Luxemburg, der Niederlande und Portugal gefordert, die verstärkte Zusammenarbeit in das Verhandlungsmandat aufzunehmen. Vgl. Stabenow, Michael, Vor der Erweiterung ruft die Pflicht der Reform, in: FAZ vom 13.12.1999.

<sup>402</sup> Der Begriff „Köln-Plus“ geht auf Äußerungen des belgischen Ministerpräsidenten, Guy Verhofstadt, zurück. Dieser hatte in Anlehnung an die ursprünglichen Bestimmungen des Europäischen Rates von Köln die mögliche Erweiterung des Verhandlungsmandates als „Köln-Plus“ bezeichnete. Vgl. Stabenow, Michael, Vor der Erweiterung ruft die Pflicht der Reform, in: FAZ vom 13.12.1999.

<sup>403</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 336.

<sup>404</sup> Ebd.

<sup>405</sup> Giering, Claus, Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 49-58, S. 55.

nichtgouvernementale Akteure zu öffnen.<sup>406</sup> Angesichts der Kritik an der ausschließlich intergouvernementalen Verhandlungsmethode der Regierungskonferenz legte der Europäische Rat von Helsinki aber gleichzeitig fest, den Kreis der beteiligten Akteure zu erweitern. Danach sollte das Europäische Parlament und die Beitrittskandidaten mit eigenen Vertretern an den Verhandlungen beteiligt werden. Obgleich damit sowohl das Europäische Parlament als auch die Beitrittskandidatenstaaten nicht stimmberechtigt waren, wurden beide Parteien damit integrationspolitisch aufgewertet. Damit entsprach der Europäische Rat von Helsinki zum einen der gestärkten Stellung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der EU. Zum anderen gab er den Beitrittskandidatenstaaten das Signal, an der Gestaltung der erweiterten EU partiell mitwirken zu dürfen. Allerdings zeigte die Entscheidung des Europäischen Rates von Helsinki, eine intergouvernementale Regierungskonferenz durchzuführen, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ nicht bereit waren, in für sie machtpolitisch-symbolischen Vertragsangelegenheiten ihren politischen Handlungsspielraum beschränken zu lassen.

Nach Abschluss des Europäischen Rats von Helsinki zeichneten sich bei den EU-Partnern Veränderungen ab, die die inhaltliche Reichweite des Verhandlungsmandats der Regierungskonferenz 2000 betrafen. Im Fokus stand hierbei die verstärkte Zusammenarbeit. So erklärten nun die französische Regierung<sup>407</sup> und die rot-grüne Bundesregierung ihre Bereitschaft, die verstärkte Zusammenarbeit in das Mandat der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen. Dies betonte Bundeskanzler Schröder in einer Regierungserklärung am 16. Dezember 1999 vor dem Deutschen Bundestag. Zugleich unterstrich er aber die Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung, das Mandat der Regierungskonferenz weiterhin zu limitieren:

„Zugleich gilt unsere Zusage, die Beitrittskandidaten auf ihrem Weg in die Europäische Union nach Kräften zu unterstützen. Unter deutscher Präsidentschaft wurde im März beim Sondergipfel in Berlin der finanzielle Rahmen für die Heranführung der Kandidatenländer verabschiedet. In Helsinki haben wir nun vereinbart, bis Ende 2002 die institutionellen Voraussetzungen für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu schaffen. Im Klartext: Zum 1. Januar 2003 soll die Union aufnahmebereit sein für neue Mitglieder. Auf diese Zusage sollen sich die Beitrittsländer verlassen können. Zugleich müssen wir sicherstellen, dass gerade in einer erweiterten Europäischen Union die vertiefte Zusammenarbeit jener Mitgliedstaaten, die schneller voranschreiten wollen, leichter möglich ist.

---

<sup>406</sup> Als weitere Verhandlungsformen zählten die Gemeinschafts- und die Konvents-methode. Bei der Gemeinschaftsmethode wären die Verhandlungen analog dem Gemeinschaftsgesetzgebungsverfahren erfolgt. Hierbei die EU-Kommission sowie das Europäische Parlament stark aufgewertet worden. Bei der Konvents-methode wäre der Kreis der beteiligten Akteure weit über den der Gemeinschaftsmethode hinausgegangen und hätte Mitglieder der nationalen Parlamente sowie Experten der wissenschaftlichen Forschung usw. umfasst. Letztere Methode wurde zeitgleich bei der Erstellung der EU-Charta der Grundrechte angewandt.

<sup>407</sup> So erklärte der französische Staatspräsident Chirac am 14. Dezember 1999, dass im Rahmen der Regierungskonferenz über erleichterte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit nachgedacht werden müsse. Vgl. Rede des französischen Staatspräsidenten Chirac vor dem Europäischen Parlament am 14.12.1999. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+19991214+ITEM-004+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (6.5.2006).

Die Regierungskonferenz zur institutionellen Reform wird im Frühjahr 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft zusammentreten. Darauf haben wir uns in Helsinki ebenso geeinigt wie auf ein begrenztes Mandat für die Konferenz. Wir dürfen diese Konferenz nämlich nicht überlasten. Alle Partner haben in Helsinki ihren Willen bekräftigt, die Regierungskonferenz bis zum Jahresende 2000 abzuschließen. Nur wenn wir uns auf die wirklichen Kernprobleme beschränken, an denen die Arbeitsfähigkeit der Union mit 20 und mehr Mitgliedern hängt, werden wir das Ziel erreichen können.<sup>408</sup>

Dieser Positionswandel der rot-grünen Bundesregierung, das Mandat der Regierungskonferenz um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern, war aus zwei Gründen bedeutsam.

Erstens reagierte die rot-grüne Bundesregierung auf den unnachgiebigen Druck derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU bereits auf dem EU-Gipfel von Helsinki gefordert hatten, dieses Thema im Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 zu berücksichtigen.

Zweitens verabschiedete sich die rot-grüne Bundesregierung von ihrer bisherigen Grundhaltung, das Verhandlungsmandat auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu beschränken, um damit die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen. Die verstärkte Zusammenarbeit in das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen, war für die rot-grüne Bundesregierung aus zwei Gründen interessant. Zum einen identifizierte sie damit ein integrationspolitisches Instrument, das die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU besser zu sichern versprach. Zum anderen befürwortete die rot-grüne Bundesregierung nun eine Mandatserweiterung, da sie davon ausging, dass dies ihr Ziel der zügigen EU-Erweiterung nicht gefährdete.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki vom 10. bis 11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 16.12.1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 88 vom 20.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>409</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 142.

### 3.1.4 Zwischenfazit

Der Europäische Rat von Helsinki beendete die Entstehungsphase der Regierungskonferenz 2000 und ermöglicht eine Zwischenbilanz der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung. Im Fokus stehen hierbei zwei Fragen: In welchem Umfang konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen hinsichtlich des Verhandlungsmandats der Regierungskonferenz 2000 realisieren? In welchem Umfang gelang es der rot-grünen Bundesregierung, ihre übergeordneten europapolitischen Zielsetzungen umzusetzen?

Hinsichtlich des Verhandlungsmandats der Regierungskonferenz 2000 konnte die rot-grüne Bundesregierung weitgehend ihre Vorstellungen verwirklichen. Ausgehend von ihrem Ziel, das Verhandlungsmandat inhaltlich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ und zeitlich auf das Jahr 2000 zu begrenzen, um damit die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, erreichte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorgaben. Allerdings konnte sie dieses Ziel nicht in vollem Umfang realisieren. So musste sie den „Köln-Plus“-Formelkompromiss akzeptieren, der eine Mandatserweiterung während der Verhandlungsphase offenhielt.

Der Hauptgrund für den Erfolg der rot-grünen Bundesregierung lag in der großen Interessenskonvergenz der EU-Partner, die mit Blick auf die politisch-symbolische Brisanz der Amsterdamer „left-overs“, aufgrund ihres Interesses an einer zügigen EU-Erweiterung oder ihrer integrationskritischen Haltung dieses limitierte Verhandlungsmandat wünschten.<sup>410</sup>

Hinsichtlich der übergeordneten europapolitischen Zielsetzungen fiel die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung durchwachsen aus. Als übergeordnete europapolitische Zielsetzung strebte sie eine politisch handlungsfähige und zügig erweiterte EU an. Voraussetzung hierfür war eine relative Komplementarität zwischen der Reichweite der institutionellen Reformen und dem Umfang der geplanten EU-Erweiterung.

Diese relative Komplementarität aus Vertiefung und Erweiterung lag bis zum Europäischen Rat von Köln vor. So setzte sich die rot-grüne Bundesregierung dafür ein, den Verhandlungsrahmen der geplanten Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu limitieren, um damit den zügigen EU-Beitritt von sechs neuen Mitgliedstaaten zu ermöglichen und zugleich die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.

Nach dem Europäischen Rat von Köln geriet diese relative Komplementarität aus Vertiefung und Erweiterung der EU in ein Ungleichgewicht. Um die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren und eigene politisch-ökonomische

---

<sup>410</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, S. 336.

Vorteile zu realisieren, forcierte die rot-grüne Bundesregierung die Beitrittsverhandlungen auf zwölf Staaten auszudehnen. Um die geplante EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, sollte das Verhandlungsmandat jedoch weiterhin auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ beschränkt bleiben. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen einer perspektivischen EU-Erweiterung um zwölf neue Mitgliedstaaten hatte das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz eine zu geringe Reformatiefe, um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Somit entstand bei den übergeordneten Zielen der rot-grünen Bundesregierung ein strategisches Dilemma.

Nach dem EU-Gipfel von Helsinki versuchte die rot-grüne Bundesregierung, dieses strategische Dilemma zu beheben. Zu diesem Zweck strebte sie an, das Verhandlungsmandat um die verstärkte Zusammenarbeit auszuweiten. Mit dieser moderaten Mandatserweiterung sollte die relative Komplementarität aus Vertiefung und Erweiterung wiederhergestellt und ihr übergeordnetes Ziel realisierbar bleiben. So sollte es damit möglich werden, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen und die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.



## 3.2 Die Ausgangslage der Europapolitik rot-grünen Bundesregierung und die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

### 3.2.1 Die Ziele und Inhalte der Regierungskonferenz 2000

#### 3.2.1.1 Das Ziel und die Dauer der Regierungskonferenz 2000

Das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 wurde auf dem Europäischen Rat von Helsinki vom 11. bis 12. Dezember 1999 festgelegt. Das Ziel des Mandats war es, mit Blick auf die geplante EU-Erweiterung um zwölf neue Mitgliedstaaten das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU zu reformieren. Als Zeitrahmen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 sah es Februar bis Dezember 2000 vor.<sup>411</sup>

#### 3.2.1.2 Die Inhalte der Regierungskonferenz 2000

Das Verhandlungsmandat legte die Inhalte der Regierungskonferenz 2000 fest. Diese umfassten die Reform der EU-Kommission, des Rats der EU, des Europäischen Parlaments sowie weiterer Gemeinschaftsorgane und –institutionen. Darüber hinaus hielt das die Option offen, weitere Themen zu berücksichtigen.

##### 3.2.1.2.1 Die Reform der EU-Kommission

Eine Verhandlungsmaterie des Mandats der Regierungskonferenz 2000 fokussierte die Reform der EU-Kommission. Dies umfasste vor allem die Regelung der zukünftigen Anzahl der Kommissare, der Kompetenzen des Kommissionspräsidenten sowie die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare.

##### 3.2.1.2.2 Die Reform des Rats der Europäischen Union

Der Verhandlungsauftrag beinhaltete auch die Reform des Rats der EU. Konkret ging es darum, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung neu zu regeln, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder auszudehnen sowie das Quorum für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit festzulegen.

---

<sup>411</sup> Hierfür und nachfolgend: Europäischer Rat von Helsinki, 10. bis 11. Dezember 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm) (28.12.2008).

#### 3.2.1.2.3 Die Reform des Europäischen Parlaments

Eine weitere Verhandlungsmaterie bezog sich auf das Europäische Parlament. Im Einzelnen betraf dies die Neuregelung der demographischen Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung und die Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte auf weitere Politikfelder, in denen Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte.

#### 3.2.1.2.4 Die Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen

Das Mandat der Regierungskonferenz 2000 formulierte einen Reformauftrag für die weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen. Dies umfasste den Europäischen Gerichtshof (EuGH), das Gericht erster Instanz (GeI), den Europäischen Rechnungshof, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen. Bei den drei Gemeinschaftsorganen sollten insbesondere die Anzahl der Mitglieder und ihrer Kompetenzen neu geregelt werden. Bei den Gemeinschaftsinstitutionen ging es vor allem darum, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung und die Ausweitung ihrer Befugnisse zu überprüfen.<sup>412</sup>

#### 3.2.1.2.5 Die Option der inhaltlichen Erweiterung des Verhandlungsauftrags

Das Mandat der Regierungskonferenz 2000 beinhaltete letztlich noch die Option, weitere Verhandlungsthemen aufzunehmen. Dies sollte bis zum Abschluss der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft entschieden werden. Mögliche Verhandlungsthemen waren vor allem die verstärkte Zusammenarbeit sowie die Vereinfachung der Verträge.

---

<sup>412</sup> Um den Rahmen der Untersuchung nicht sprengen, werden die Reformen der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen nicht berücksichtigt.

### 3.2.2 Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

Nach der Festlegung des Mandats der Regierungskonferenz 2000 begannen sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zu den einzelnen Verhandlungsmaterien zu positionieren. Dies galt auch für die rot-grüne Bundesregierung.<sup>413</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung definierte für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 übergeordnete und konkrete Zielsetzungen, die sich an ihrem Leitziel einer politisch handlungsfähigen und zugleich zügig erweiterten EU ausrichteten.

Als übergeordnete Zielsetzung bestimmte die rot-grüne Bundesregierung den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Dies sagte Staatsminister Zöpel in seiner Rede am 27. Januar 2000 im Walter-Hallstein-Institut in Berlin:

„Für die Bundesregierung ganz entscheidend ist die folgende Vorgabe des Europäischen Rates von Helsinki: 'Die Konferenz sollte ihre Arbeiten bis zum Dezember 2000 abschließen und sich bis dahin auf die erforderlichen Vertragsänderungen verständigen.' Diesem Datum kommt aus Sicht der Bundesregierung herausragende Bedeutung zu. Die EU muss diese Zielvorgabe in jedem Fall einhalten, wenn sie die Dynamik des Beitrittsprozesses bewahren will.“<sup>414</sup>

Diese übergeordnete Zielsetzung hatte eine zweifache Begründung. Zum einen entsprach die rot-grüne Bundesregierung damit den formalen Vorgaben des Mandats der Regierungskonferenz. Zum anderen strebte sie diese übergeordnete Prioritätensetzung an, um die EU-Erweiterung zügig zu realisieren, deren institutionelle Herausforderungen für die EU mit der Regierungskonferenz 2000 bewältigt werden sollten.

Beide Ziele verfolgte die rot-grüne Bundesregierung aus vier Motiven. Erstens strebte sie mit einer zügigen EU-Erweiterung an, die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten politisch-ökonomisch zu stabilisieren.<sup>415</sup> Zweitens versprach sie sich von einer zügigen EU-Erweiterung für Deutschland politisch-ökonomische Vorteile. Drittens entsprach sie den Erwartungen der Beitrittskandidatenstaaten, die für ihren raschen EU-Beitritt auf die politische Unterstützung der rot-grünen Bundesregierung setzten. Viertens wollte die rot-grüne Bundesregierung die außenpolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands als Motor der Vertiefung und der Erweiterung der EU wahren.

---

<sup>413</sup> Die rot-grüne Bundesregierung bestimmte zugleich die deutschen Vertreter für die Regierungskonferenz 2000. Auf der Ebene der Regierungsvertreter war dies der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Gunter Pleuger. Auf der Ebene des Rats für allgemeine Angelegenheiten waren dies der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Christoph Zöpel, und Außenminister Fischer, dem zugleich die Leitung der deutschen Delegation oblag.

<sup>414</sup> „Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, S. 3, Vortrag des Staatsministers für Angelegenheiten der Europäischen Union, Dr. Christoph Zöpel, am Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrechts der Humboldt-Universität zu Berlin am 27.1.2000. URL: <http://whi-berlin.de/fce/2000.dhtml#00/2000> (5.6.2006).

<sup>415</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld /Wessels, (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 311.

Die konkreten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung konzentrierten sich zum einen auf die Themen, die mit dem Mandat der Regierungskonferenz 2000 vereinbart worden waren. Zum anderen umfassten sie Materien, die über den Verhandlungsrahmen hinausgingen.

Die rot-grüne Bundesregierung fokussierte bei ihren konkreten Zielsetzungen die Reform der EU-Kommission, die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU und die Ausdehnung der Politikfelder, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte sowie die Reform weiterer Gemeinschaftsorgane.

Der erste Schwerpunkt der konkreten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung war die Reform der EU-Kommission. Hier befürwortete die rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Veränderungen. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung und zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU forderte sie, die Handlungseffizienz der zukünftigen EU-Kommission zu verbessern. Aus diesem Grund befürwortete sie, die Anzahl der Kommissare zu limitieren. Diese sollte unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten liegen. Dies wurde in der offiziellen Stellungnahme der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000 akzentuiert:

„The Federal Republic favours a fixed upper limit to maintain an efficient and effective Commission. This would in any event ensure that the Commission could act effectively.“<sup>416</sup>

Obgleich die rot-grüne Bundesregierung die Nennung einer konkreten Größe unterließ, entsprach diese Zielsetzung ihrer bisherigen Linie.<sup>417</sup> Zugleich machte sie mit ihrer Forderung deutlich, dass es ihr zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU wirklich darauf ankam, die Handlungseffizienz der EU-Kommission zu verbessern und hierfür auch eine partielle Nichtvertretung Deutschlands in Kauf nahm.<sup>418</sup>

Obgleich die rot-grüne Bundesregierung mit ihrem Ziel, die zukünftige Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der EU-Mitgliedstaaten zu limitieren, eine prioritäre Zielsetzung definiert hatte, lehnte sie das Modell „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ nicht vollständig ab. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, verknüpfte sie allerdings ihre Zustimmung für dieses Modell an Bedingungen. So forderte sie, in diesem Fall die interne Organisation der EU-Kommission zu hierarchisieren. Hierfür sollten die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten gestärkt und der Kreis der Vi-

---

<sup>416</sup> Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, S. 4, CONFER 4733/00, Brussels, 30<sup>th</sup> March 2000. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04733en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04733en.pdf) (5.1.2007).

<sup>417</sup> Vgl. Ansprache von Bundeskanzler Schröder anlässlich der 4. Forums „Fazit: Deutschland“ am 22. September 1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001) Nr. 59 vom 30.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>418</sup> Vgl. ebd.

zepräsidenten erweitert werden. Darüber hinaus sprach sich die rot-grüne Bundesregierung aus, die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare zu stärken.<sup>419</sup> Dies besagte die Stellungnahme der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000:

“The second case, in particular, would require the inclusion in the Treaty of criteria and conditions for the Commission’s internal structure, such as strengthening the position of the President of the Commission or, as part of a comprehensive solution, increasing the number of Vice-Presidents with overall coordinating responsibilities.”<sup>420</sup>

Mit ihrer kompromissorientierten Positionierung berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung die bisherigen Haltung der Mehrheit der demographischen kleinen EU-Mitgliedstaaten, die aus Gründen der innenpolitischen Akzeptanz ihrer EU-Mitgliedschaften Rotationsmodelle mit quantitativen Obergrenzen ablehnten. Mit ihrer Forderung, die interne Organisation der EU-Kommission stärker zu hierarchisieren, beabsichtigte die rot-grüne Bundesregierung, ein Mindestmaß an Handlungseffizienz zu sichern.

Ihre Vorstellungen zur Reform der EU-Kommission verband die rot-grüne Bundesregierung allerdings an weitere Bedingungen. Dies betraf insbesondere die Frage des bisherigen zweiten deutschen EU-Kommissars. So forderte die rot-grüne Bundesregierung als Kompensation für den Verlust des zweiten deutschen Kommissars, im Rat der EU die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Dies erklärte Staatsminister Zöpel am 27. Januar 2000 im Walter-Hallstein-Institut in Berlin:

„Wichtig ist, an dieser Stelle festzuhalten, dass die Aufgabe des zweiten Kommissars durch Deutschland keineswegs schon zugestanden ist, sondern ganz klar von einer befriedigenden Regelung in den anderen Bereichen, insbesondere bei der Stimmenwägung abhängt.“<sup>421</sup>

Damit machte die rot-grüne Bundesregierung deutlich, dass sie nicht gewillt war, ihren Machtverlust in der EU-Kommission bedingungslos hinzunehmen. Vielmehr wollte sie – auch mit Blick auf die seit den 1990er Jahren gesunkene Bedeutung der EU-Kommission – dafür ihren machtpolitischen Handlungsspielraum im Rat der EU als dem zentralen politischen Gestaltungsorgan der EU ausbauen.

Der zweite Schwerpunkt der konkreten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung bezog sich auf die Stimmenverteilung im Rat der EU. Auch hier strebte die rot-grüne Bundesregierung weitgehende Reformen an. So forderte sie, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Hierbei sollte die demographische Sonderstellung Deutschlands als bevölkerungsreichstes EU-Mitgliedsland berücksichtigt werden. So

---

<sup>419</sup> Vgl. IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, CONFER 4733/00, S. 6.

<sup>420</sup> Ebd., S. 4.

<sup>421</sup> Zöpel, „Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, S. 4.

sagte der Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, in seiner Rede im Walter-Hallstein-Institut am 27. Januar 2000 in Berlin:

„Ziel muss es sein, ein stärkeres repräsentatives Gleichgewicht der Mitgliedstaaten im Rat zu gewährleisten, so dass der auf die Bevölkerung bezogene Mindestprozentsatz für die qualifizierte Mehrheit immer bei etwa 60% liegt. Das wäre auch eine Regelung, in der die relative Größe Deutschlands zum Ausdruck kommt.“<sup>422</sup>

In der Frage, wie die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU verbessert werden sollte, legte sich die rot-grüne Bundesregierung nicht eindeutig fest. So zeigte sie sich sowohl für eine einfache Neugewichtung der Stimmen als auch für das Prinzip der doppelten Mehrheit offen. Dies erklärte der Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, in seiner Rede im Walter-Hallstein-Institut am 27. Januar 2000 in Berlin:

„Grundsätzlich stehen zwei Lösungen zur Diskussion: Neugewichtung oder doppelte Mehrheit. Bei der Neugewichtung muss der Gesichtspunkt einer besseren Berücksichtigung der Bevölkerungszahl stärker beachtet werden. Dabei bieten sich unterschiedliche Modelle an, die alle auf eine Erhöhung des Gewichts der großen Mitgliedstaaten hinausliefen. Bei der doppelten Mehrheit müsste ein Beschluss von etwa 60% der Bevölkerung der Union (zur Zeit mindestens 58,5%) und der derzeitigen gewichteten Mehrheit gem. Art. 205 EGV getragen sein. Möglich wäre auch ein kombinierter Ansatz, der eine leichte Erhöhung der Stimmen der großen Mitgliedstaaten und eine Anrufung der doppelten Mehrheit nur für den Ausnahmefall vorsieht.“<sup>423</sup>

Bei der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU hatte die rot-grüne Bundesregierung damit zwei Prioritäten. Erstens strebte die rot-grüne Bundesregierung als Hauptziel an, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung zu verbessern. Dies hatte zwei Motive. Zum einen sollte mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung damit die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU erhöht werden. Zum anderen fokussierte sie damit das Ziel, den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands als demographisch größtes EU-Mitgliedsland in einer erweiterten EU zu sichern. Um die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen zu erhöhen und den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands in einer erweiterten EU zu sichern, plädierte die rot-grüne Bundesregierung dafür, als Quorum für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit 60% der EU-Gesamtbevölkerung einzuführen. Mit diesem, auf die EU-Gesamtbevölkerung bezogenen Quorum sollten nicht nur Mehrheitsentscheidungen verhindert werden, die zwar von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten, aber nicht von einer Mehrheit der Bevölkerungen getragen wurden. Mit Blick auf die zunehmende Interessensheterogenität in einer erweiterten EU sollten damit auch strategische Blockademöglichkeiten geschaffen werden. Diese sollten es Deutschland als demographisch größtem Mitgliedsland ermöglichen, im Verbund mit demographisch großen Schlüsselpartnern unvorteilhafte Mehrheitsentscheidungen zu verhindern.

---

<sup>422</sup> Ebd., S. 5.

<sup>423</sup> Vgl. ebd.

Zweitens favorisierte die rot-grüne Bundesregierung für die Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU das Prinzip der doppelten Mehrheit. Zwar zeigte sie offiziell für beide Modelle offen. Allerdings neigte die rot-grüne Bundesregierung aus einem zentralen Grund zum Prinzip der doppelten Mehrheit. So konnte sie es beim Prinzip der doppelten Mehrheit mit einem 60%igen Bevölkerungsquorum leichter schaffen, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu schaffen oder zu verhindern. Damit konnte zugleich der machtpolitische Handlungsspielraum Deutschlands in einer erweiterten EU besser gesichert werden.

Der dritte Schwerpunkt der konkreten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung bezog sich auf die Ausdehnung der Politikfelder, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen treffen sollte. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, forderte die rot-grüne Bundesregierung hier eine weitgehende Ausdehnung. Dies wurde in der offiziellen Stellungnahme der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000 hervorgehoben:

„The extension of qualified-majority decisions was already a declared aim of the Federal Republic at the 1997 Intergovernmental Conference. Acceptance of the broadest possible application of this principle is the decisive starting-point for ensuring that an enlarged Union can act effectively. Real progress must be made here.“<sup>424</sup>

Ausnahmen sollten nur in konstitutionellen und quasikonstitutionellen Fragen und für Aspekte mit sicherheits- und verteidigungspolitischer Relevanz gelten.<sup>425</sup> Darüber hinaus schlug die rot-grüne Bundesregierung für machtpolitisch sensible Politikfeldern vor, differenzierte Lösungen einzuführen. Damit sollte ein partieller Übergang zu Mehrheitsentscheidungen ermöglicht und die Handlungseffizienz im Rat der EU verbessert werden.<sup>426</sup>

In der Frage, mit welcher Methode die Überführbarkeit von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überprüft werden sollte, schlug die rot-grüne Bundesregierung das "Ausnahme-Regel-Verfahren" vor.

Dieser Vorschlag war mit Blick auf die vorangegangenen Regierungskonferenzen bedeutsam. Angesichts der bisher verwendeten Methode der „Einzelfallprüfung“, die sich als schwerfällig und wenig effektiv erwiesen hatte,<sup>427</sup> offerierte das „Ausnahme-Regel-Verfahren“ eine effiziente Prüfung der in Frage kommenden Politikfelder. Indem es alle Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführte, stellte das Verfahren die Suche nach den Ausnahmen in den Mittelpunkt, bei denen zukünftig weiter einstimmig entschieden

---

<sup>424</sup> IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, CONFER 4733/00, S. 5.

<sup>425</sup> Vgl. ebd.

<sup>426</sup> Zöpel, „Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, S. 6.

<sup>427</sup> Die Methode der Einzelfallprüfung wurde bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 1996 angewendet und erwies sich bei der Identifikation neuer QME-Politikfelder nur als bedingt effektiv.

werden sollte. Allerdings implizierte dieser Vorschlag auch Probleme. So berücksichtigte er nicht die heterogenen Interessenslagen der EU-Partner und ihre bisher geringe Bereitschaft, das Vetorecht in für sie bedeutsamen Politikfeldern abzuschaffen.

Der vierte Schwerpunkt der konkreten Zielsetzungen fokussierte die Reform des Europäischen Parlaments. Auch hier strebte die rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Veränderungen an. Um die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen, forderte sie, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf alle Politikfelder auszuweiten, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit abstimmen sollte. Dies hob der Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, in seiner Rede im Walter-Hallstein-Institut am 27. Januar 2000 in Berlin hervor:

„Bei den Entscheidungen, die in die qualifizierte Mehrheit überführt werden, müsste darüber hinaus jeweils geprüft werden, ob, soweit die Materie dies zulässt, regelmäßig das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen werden sollte.“<sup>428</sup>

Diese Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung war aus zwei Gründen von Bedeutung. Zum einen lag sie damit auf der Linie ihrer bisherigen Forderungen, die eine machtpolitische Stärkung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der EU vorsahen und den normativen Traditionen der beiden Regierungsparteien entsprach. Zum anderen bot dieser Ansatz die Möglichkeit, die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsverfahrens substantiell zu erhöhen und damit die EU insgesamt demokratischer zu gestalten.

Letztlich zeigte sich die rot-grüne Bundesregierung dafür offen, das Verhandlungsmandat um weitere Themen zu erweitern. Dies band die rot-grüne Bundesregierung an die Erfüllung einer Voraussetzung, die sich auf ihr übergeordnetes Verhandlungsziel bezog. So sollten bei einer Mandatserweiterung nur Themen berücksichtigt werden, die den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 nicht gefährdeten. Dies unterstrich der Staatsminister für Angelegenheiten, Zöpel, in seiner Rede im Walter-Hallstein-Institut am 27. Januar 2000 in Berlin:

„Bei einer etwaigen Ausdehnung des Mandats über die Amsterdam-leftovers hinaus, muss aus Sicht der Bundesregierung streng darauf geachtet werden, dass der Abschluss der Regierungskonferenz zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht gefährdet wird. Deshalb sollte die Regierungskonferenz sich auf Fragen konzentrieren, die eine Erweiterungsrelevanz aufweisen oder für die ein unabweisbarer Handlungsbedarf besteht.“<sup>429</sup>

Die Bereitschaft der rot-grünen Bundesregierung, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 nur im begrenzten Umfang auszudehnen, hatte ein zentrales Motiv: Damit sollte eine zügige EU-Erweiterung realisierbar bleiben, die nur mit einem weiterhin eng limitierten Verhandlungsmandat umzusetzen war.

---

<sup>428</sup> Zöpel, „Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, S. 6.

<sup>429</sup> Ebd.



Die rot-grüne Bundesregierung positionierte sich zu zwei Themen, die über das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 hinausgingen. Das erste davon war die verstärkte Zusammenarbeit. Hier plädierte die rot-grüne Bundesregierung dafür, sie als weiteres Thema in das Verhandlungsmandat aufzunehmen und die bisher strikten Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam tiefgreifend zu reformieren. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, forderte sie, ihre Anwendungsbedingungen substantiell zu erleichtern und auf weitere Politikfelder zu erweitern. Dies wurde in der offiziellen Stellungnahme der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000 hervorgehoben:

„The Amsterdam Treaty contains provisions for increased cooperation (also referred to as flexibility). This is intended to enable those Member States willing and able to do so to push ahead more rapidly than others with the consolidation of European Integration. Closer cooperation must be forward-looking, should not jeopardise the *acquis* or lead to distortions of competition on the internal market. It must be directed at promoting the objectives of the Union and respect the principles laid down in the Treaties as well as the uniform institutional framework. In the face of the forthcoming enlargement of the Union, there should in future be greater possibilities for increased cooperation. This also includes the possibility of initiating closer cooperation, if need be, by means of qualified-majority decisions. The right of veto for individual Member States should be rectified at the Intergovernmental Conference by means of a solution in favour of genuine majority decisions. The Intergovernmental Conference should also examine to what extent flexible solutions are necessary in the area of the Common Foreign and Security Policy.”<sup>430</sup>

Mit ihren weitreichenden Vorschlägen reagierte die rot-grüne Bundesregierung auf die bisherigen unpraktikablen Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit.<sup>431</sup> Hierbei offerierte sie konstruktive Vorschläge, die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit deutlich zu erleichtern. Auf der Basis strenger gemeinschaftsorientierter Prinzipien sollte diese zukünftig in der ersten Säule der EU mit qualifizierter Mehrheit eingeleitet werden können. Damit zeigte die rot-grüne Bundesregierung einen möglichen Weg auf, mit dem die bisher unpraktikable Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit behoben werden konnte.

Einen konstruktiven Vorschlag unterbreitete sie für die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP, für die sie differenzierte Lösungen vorsah. Damit trug sie einerseits der integrationspolitischen Brisanz Rechnung, die eine Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP implizierte. Andererseits ermöglichte der Vorschlag eine effiziente Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit in der zweiten Säule der EU.

Auch durch die Berücksichtigung gemeinschaftsorientierter Prinzipien war der Vorschlag der rot-grünen Bundesregierung integrationspolitisch sinnvoll. So versuchte sie damit eine Balance herzustellen, die es einerseits ermöglichen sollte, neue Integrationsprojekte einzuleiten. Andererseits sollte damit die vertraglich-institutionelle Homogenität der EU bewahrt werden.

---

<sup>430</sup> IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, CONFER 4733/00, S. 7ff.

<sup>431</sup> So war die verstärkte Zusammenarbeit nach seiner mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgten Einführung bisher nicht angewendet worden.

Mit dieser Balance sollte insbesondere den Vorstellungen der integrationskritischen Mitgliedstaaten entsprochen werden, die es aus Furcht vor einer Marginalisierung in einer „Zwei-Klassen-EU“ bisher strikt abgelehnt hatten, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern.

Insgesamt hatte die rot-grüne Bundesregierung damit einen Vorschlag präsentiert, der die verstärkte Zusammenarbeit zu einem effektiven gemeinschaftsorientierten Integrationsinstrument weiterentwickeln konnte.

Die rot-grüne Bundesregierung positionierte sich zu einem weiteren Thema, das über das Mandat der Regierungskonferenz 2000 hinausging. Die war die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Hier lehnte sie es ab, dieses Thema im Verhandlungsmandat zu berücksichtigen. Allerdings maß sie diesem Thema einen hohen integrationspolitischen Stellenwert bei, da es eine direkte Verbindung zur demokratischen Legitimation des europäischen Gesetzgebungsprozess hatte. Vor diesem Hintergrund sollte die Kompetenzabgrenzung Verhandlungsgegenstand einer nachfolgenden Regierungskonferenz sein. Dies sagte Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, in seiner Rede im Walter-Hallstein-Institut am 27. Januar 2000 in Berlin:

„Eine weitere Forderung (...) betrifft eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen, in Deutschland den Ländern. Mit einer zunehmenden Demokratisierung und gleichzeitigen Erweiterung der Union wird eine schärfere Kompetenzabgrenzung wahrscheinlich unvermeidlich und letztlich auch wünschenswert. Aber auch hier gilt, dass die Erstellung eines umfassenden Kompetenzkatalogs den Rahmen der geplanten Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen sprengen würde. Das Thema sollte Gegenstand einer späteren Regierungskonferenz sein.“<sup>432</sup>

Diese Positionierung der rot-grünen Bundesregierung hatte vier Motive. Erstens war ihre ablehnende Haltung vor dem Hintergrund ihrer übergeordneten Zielsetzung zu sehen. Dies war der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000, der einen zügigen Vollzug der EU-Erweiterung garantieren sollte. Dieses Ziel war nur dann zu realisieren, wenn der vorgegebene Zeitrahmen eingehalten wurde. Mit Blick auf die integrationspolitische Relevanz dieser Materie und ihrer Rückwirkungen auf die konstitutionelle Verfasstheit der EU-Mitgliedstaaten war dieses Thema nicht im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 zu bewältigen.

Zweitens hatte sich die rot-grüne Bundesregierung mit der verstärkten Zusammenarbeit bereits eine Priorität für eine Mandatserweiterung gesetzt. Um den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 nicht zu gefährden, lehnte es die rot-grüne Bundesregierung daher konsequent ab, dieses Thema im Verhandlungsmandat zu berücksichtigen.

---

<sup>432</sup> Zöpel, „Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, S. 8.

Drittens berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer ablehnenden Haltung das Meinungsbild der EU-Partner. Zum einen lehnten sie es mit Blick auf die machtpolitisch-symbolische Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ ab, das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 zu erweitern. Zum anderen befürchteten sie, dass die Behandlung dieses Themas negative Auswirkungen auf ihre zumeist zentralstaatlich organisierten Staatsverfassungen haben könnte.

Viertens wollte die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer ablehnenden Haltung einen „Domino-Effekt“ vermeiden. Mit Blick auf die föderale Staatsorganisation, die eine Kompetenzabgrenzung implizierte, konnte die Aufnahme dieses „deutschen Themas“ die Begehrlichkeiten der EU-Partner wecken, ebenfalls wichtige nationale Anliegen in das Verhandlungsmandat zu bringen und damit den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz zu gefährden.<sup>433</sup>

Insgesamt betrachtet waren die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000 durch eine inhaltliche Komplementarität gekennzeichnet. Diese bestand zum einen daraus, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU tiefgreifend zu reformieren, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsverfahren zu verbessern. Zum anderen strebte die rot-grüne Bundesregierung damit an, den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU mit 27 Mitgliedstaaten zu wahren.

Diese komplementäre Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung war integrationspolitisch einerseits sehr ambitioniert. Andererseits war sie mit Blick auf ihre Realisierungschancen problematisch.

Auf der einen Seite waren die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung ehrgeizig. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, forderte sie, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU umfassend zu reformieren. Hierbei sollten insbesondere die Handlungs- und Entscheidungseffizienz, die Transparenz und die demokratische Legitimation der Entscheidungsverfahren der EU substantiell verbessert werden.

Mit Blick auf ihr Ziel, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, bot diese komplementäre Strategie zwei zentrale Vorteile. Erstens blieb das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 limitiert. Zweitens sorgte sie mit ihren inhaltlichen Zielsetzungen dafür, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Damit offenbarte sich die pro-integrationistische Grundorientierung der Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung.

---

<sup>433</sup> Vgl. hierzu Nass, Klaus Otto, Wer mit dem Zaunpfahl winkt, in: FAZ vom 24.6.2000.

Mit einer tiefgreifenden Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU verband die rot-grüne Bundesregierung das Ziel, den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU zu sichern. Hierbei zeigte sie eine konsistente Herangehensweise. So verknüpfte sie dieses Ziel mit ihrem Vorhaben, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU umfassend zu reformieren.

Vielversprechend war hierbei ihr Ansatz, hierbei insbesondere die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU zu fokussieren. In Verbindung mit ihrer Zielsetzung, hierbei die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU zu erhöhen, konnte sie mit einer verbesserten demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands im Rat der EU wahren. Dies galt insbesondere mit Blick auf ihr Ziel, als Quorum für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit 60% der EU-Gesamtbevölkerung einzuführen. Angesichts der demographischen Sonderstellung Deutschlands als einwohnerreichstes EU-Mitgliedsland bot dieses Quorum eine vorteilhafte Ausgangssituation, um im Verbund mit demographisch großen Schlüsselpartnern Blockademinderheiten zu schaffen und damit (fiskal-)politisch unvorteilhafte Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU zu verhindern.

Auf der anderen Seite waren die Realisierungschancen der Verhandlungsziele der rot-grünen Bundesregierung problematisch. Dies betraf insbesondere ihre weitreichenden Vorstellungen zur Reform der EU-Kommission und zur Stimmenverteilung im Rat der EU.

Bei der Reform der EU-Kommission musste sie mit ihrer prioritären Zielsetzung, ein gleichberechtigtes Rotationsmodell zu schaffen und hierbei die Anzahl der Kommissare unterhalb die der zukünftigen EU-Mitgliedstaaten zu limitieren, mit dem entschiedenen Widerspruch der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten rechnen. Mit Blick auf die innenpolitische Akzeptanz ihrer EU-Mitgliedschaften sowie angesichts ihrer individuell begrenzten machtpolitischen Handlungsspielraums im Rat der EU war für sie das Prinzip der gleichberechtigten Repräsentation aller Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung.

Mit ihren Vorstellungen, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantiell zu verbessern und für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein Quorum von 60% der EU-Gesamtbevölkerung einzuführen, musste die rot-grüne Bundesregierung ebenfalls mit dem Widerstand ihrer EU-Partner erwarten. Dies galt insbesondere für ihr damit verbundenes Ziel, den machtpolitischen Handlungsspielraum Deutschlands in einer erweiterten EU zu sichern.

Obgleich eine verbesserte demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen verbesserte, waren diese Zielsetzungen für die EU-Partner aus zwei Gründen eine Herausforderung.

Erstens stellten die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung die bisherige Machtverteilung im Rat der EU in Frage. Diese beruhte auf einer in den Gründungsjahren der EU etablierten Machtbalance zwischen den ursprünglich sechs Mitgliedstaaten und beinhaltete insbesondere die Stimmenparität der demographisch großen Mitgliedstaaten. Da dieses System der Machtverteilung seither aber nicht grundlegend reformiert wurde, bedeuteten die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung einen massiven Einschnitt in die bisherigen Vertragsbestimmungen und insbesondere in die institutionalisierte Praxis der politischen Entscheidungsfindung im Rat der EU.

Zweitens implizierten die Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung eine Zäsur in der bisherigen Machtverteilung im Rat der EU. So verloren alle EU-Mitgliedstaaten gegenüber Deutschland relativ an Macht. Dies galt im Allgemeinen für die demographisch „großen“ EU-Mitgliedstaaten, die trotz unterschiedlicher Bevölkerungsgrößen im Rat der EU bisher Stimmenparität besaßen. Und im Besonderen betraf dies das deutsch-französische Verhältnis, das ebenfalls bisher durch Stimmengleichheit gekennzeichnet war. Hier waren besonders Konflikte zu erwarten. So zeigte die französische politische Elite seit der Wiedervereinigung Deutschlands Probleme, sich an die neue macht- und geopolitische Stellung Frankreichs in der EU anzupassen.

### 3.2.3 Die Ziele der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

#### 3.2.3.1 Benelux-Staaten

Die Regierungen Belgiens, der Niederlande<sup>434</sup> und Luxemburgs legten gemeinsam ihre Ziele für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 fest.<sup>435</sup> Diese müssen vor dem Hintergrund ihrer gemeinsamen Bedeutung als demographisch kleine und stark integrationsorientierte Gründungsnationen der EU gesehen werden.

Die Regierungen der Benelux-Staaten ordneten ihre gemeinsamen Verhandlungspositionen in ihre übergeordneten Zielvorstellungen ein. In deren Mittelpunkt stand eine politisch handlungsfähige, demokratische und erweiterte EU mit einer ausgewogenen interinstitutionellen und intergouvernementalen Machtbalance.<sup>436</sup> Angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung sollten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 nicht nur allein auf die Regelung der „left-overs“ von Amsterdam reduzieren. Diese sollten vielmehr auf weitere Politikfelder ausgedehnt werden, die institutionell mit der EU-Erweiterung verbunden waren.<sup>437</sup>

Für die Reform der Europäischen Kommission forderten die Benelux-Staaten das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“, das aus ihrer Sicht eine gleichberechtigte Repräsentation aller EU-Staaten in der EU-Kommission gewährleisten sollte. Zur Verbesserung der Handlungseffizienz der EU-Kommission schlugen die Benelux-Staaten vor, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten sowie die Eigenverantwortlichkeit aller Kommissare zu stärken.<sup>438</sup>

In der Frage der zukünftigen Machtverteilung im Rat der EU waren die Regierungen der Benelux-Staaten bereit, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung zu verbessern. Hierbei waren sie sowohl für eine Neugewichtung der Stimmen als auch für das Prinzip

---

<sup>434</sup> Die Regierung der Niederlande legte am 6. März 2000 der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ihre Zielsetzungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vor: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Contribution from the Dutch Government: An Agenda for internal reforms in the European Union, CONFER 4720/00, Brussels, 6<sup>th</sup> March 2000. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04720en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04720en.pdf) (4.5.2006).

<sup>435</sup> Die Regierungen der Benelux-Staaten reichten am 7. März der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ihre gemeinsamen Vorstellungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 ein: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Memorandum from the Benelux, CONFER 4721/00, Brussels, 7<sup>th</sup> March 2000. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04721en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04721en.pdf) (4.5.2006).

<sup>436</sup> Vgl. CONFER 4721/00, S. 2.

<sup>437</sup> Vgl. CONFER 4721/00, S. 2. Vgl. auch Franck, Christian, Belgien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 311-316, S. 314.

<sup>438</sup> Vgl. CONFER 4721/00, S. 2 und 3. Vgl. Franck, Belgien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 314.

der doppelten Mehrheit offen. Allerdings sollte hierbei die institutionelle Machtbalance zwischen den demographisch unterschiedlich großen Mitgliedstaaten gewahrt bleiben.<sup>439</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit plädierten die Benelux-Staaten für eine weitestgehende Regelung. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, sollten hiervon nur konstitutionelle Aspekte ausgenommen bleiben.<sup>440</sup>

Darüber hinaus forderten die Regierungen der Benelux-Staaten weitere Reformen. So sollten zum einen der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments ausgedehnt werden, um damit die politische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU zu verbessern. Letztlich sprachen sich die Benelux-Staaten dafür aus, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern und auszuweiten. Dieses Thema sollte daher zusätzlich in das Mandat der Regierungskonferenz 2000 aufgenommen werden.<sup>441</sup>

### 3.2.3.2 Dänemark

Die Ziele der dänischen Regierung für die Regierungskonferenz 2000 müssen vor dem Hintergrund der politischen Bedeutung Dänemarks als demographisch kleines und traditionell integrationskritisches Mitgliedsland der EU gesehen werden.<sup>442</sup>

Die EU-Erweiterung wurde von der dänischen Regierung als Möglichkeit begrüßt, Stabilität und Wohlstand in Europa zu sichern.<sup>443</sup> Um die institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung mit einem engen Zeittableau bearbeiten zu können, sollte sich die Regierungskonferenz 2000 ausschließlich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren.

---

<sup>439</sup> Vgl. CONFER 4721/00, S. 3. Ein politisch sensibler Punkt war hierbei, dass zwischen Belgien und den Niederlanden trotz starker demographischer Unterschiede (so hat Belgien 10 Millionen und die Niederlande 15 Millionen Einwohner) eine historisch bedingte Stimmenparität im Rat der EU existierte. Diese bildete die Grundlage für ihre gleichberechtigte Zusammenarbeit in diesem Ländertrias. Vgl. Pijpers, Alfred, Die Niederlande, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 367-372, S. 368ff.

<sup>440</sup> Vgl. CONFER 4721/00, S. 4.

<sup>441</sup> Darüber hinaus befürworteten die Benelux-Regierungen, die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshofs auszudehnen. Vgl. CONFER 4721/00, S. 2ff. Vgl. Franck, Belgien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 314.

<sup>442</sup> Die dänische Regierung legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft am 7. März 2000 ihre Vorstellungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vor: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Contribution from the Danish Government: Basis for the negotiations, CONFER 4722/00, Brussels, 7<sup>th</sup> March 2000. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04722en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04722en.pdf) (29.1.2006). Vgl. zum Verhältnis Dänemarks zur europäischen Integration: Pedersen, Thomas, Denmark and the European Union, in: Miles, Lee (Ed.), The European Union and the Nordic Countries, London und New York 1996, S. 81-100, S. 84ff.

<sup>443</sup> Aus historischen wie ökonomischen Gründen unterstützten die dänischen Regierungen im Erweiterungsprozess die Aufnahme der baltischen Staaten. Vgl. Petersen, Nicolaj, Dänemark, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 317-322, S. 321.

Als übergeordnete Zielsetzungen definierte die dänische Regierung eine politisch handlungsfähige, demokratische und zügig erweiterte EU mit einer ausgewogenen interinstitutionellen und intergouvernementalen Machtbalance.<sup>444</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission strebte die dänische Regierung das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ an. Dies sollte eine gleichberechtigte Vertretung aller EU-Mitgliedstaaten und insbesondere die Repräsentation Dänemarks als demographisch kleines EU-Mitgliedsland garantieren.<sup>445</sup> Zur Steigerung der Handlungseffizienz der EU-Kommission schlug sie jedoch vor, die Eigenverantwortlichkeit der Kommissare zu stärken.

Im Hinblick auf die zukünftige Machtverteilung im Rat der EU erklärte sich die dänische Regierung bereit, die demographische Repräsentativität substantiell zu verbessern. Hierbei zeigte sie sich sowohl einer Stimmenneugewichtung als auch dem Prinzip der doppelten Mehrheit gegenüber offen. Allerdings sollte das bisherige Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen beibehalten werden.<sup>446</sup>

Bei der Ausweitung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit sprach sich die dänische Regierung für eine weitgehende Lösung aus. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und das dänische Sozialstaatsmodell zu wahren, sollten davon nur konstitutionelle und sozialpolitische Fragen ausgenommen bleiben.<sup>447</sup> Um die politische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU zu erhöhen, war die dänische Regierung bereit, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auszuweiten. Mit Blick auf die Stellung Dänemarks als demographisch kleines Mitgliedsland sollte jedoch hierbei der bisherige dänische Sitzanteil beibehalten werden.<sup>448</sup>

---

<sup>444</sup> Vgl. CONFER 4722/00, S. 2 u. 5.

<sup>445</sup> Vgl. CONFER 4722/00, S. 4. Vgl. Petersen, Dänemark, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 321.

<sup>446</sup> Vgl. CONFER 4722/00, S. 3. Vgl. Petersen, Dänemark, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 321.

<sup>447</sup> Vgl. CONFER 4722/00, S. 3.

<sup>448</sup> Darüber hinaus befürwortete die dänische Regierung, die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshofs zu stärken. Eine Inkorporierung der EU-Grundrechtscharta lehnte sie allerdings ab. Vgl. CONFER 4722/00, S. 4ff.



### 3.2.3.3 Finnland

Auch die Ziele der finnischen Regierung müssen vor dem Hintergrund der Stellung Finnlands als demographisch kleines, an einer vertieften Integration sowie einer zügigen Erweiterung interessiertes skandinavisches EU-Mitgliedsland gesehen werden.<sup>449</sup>

Als übergeordnete Ziele für die Regierungskonferenz 2000 formulierte die finnische Regierung eine politisch handlungsfähige und zugleich zügig erweiterte EU. Vor diesem Hintergrund sollten sich die Verhandlungen auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren und fristgerecht Ende 2000 abgeschlossen werden. Hierbei sollte die bisherige interinstitutionelle und intergouvernementale Machtbalance gewahrt und das institutionelle Gefüge der EU demokratischer und effizienter werden.<sup>450</sup>

In Bezug auf die Reform der EU-Kommission forderte die finnische Regierung, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen. Dieses sollte aus finnischer Sicht eine angemessene Repräsentation aller Mitgliedstaaten und die Vertretung Finnlands in der EU-Kommission garantieren. Um die Handlungseffizienz der EU-Kommission zu verbessern, schlug die finnische Regierung vor, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten zu stärken und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare zu verbessern.<sup>451</sup>

In der Frage der zukünftigen Machtverteilung im Rat der EU befürwortete die finnische Regierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu verbessern. Hierbei sollte allerdings das bisherige Quorum für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit beibehalten werden.<sup>452</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit äußerte die finnische Regierung ihre prinzipielle Bereitschaft, eine weitge-

---

<sup>449</sup> Die Regierung Finnlands legte am 7. März 2000 der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ihre Zielsetzungen für die Regierungskonferenz 2000 vor: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the IGC 2000, CONFER 4723/00, Brussels, 7<sup>th</sup> March 2000. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04723en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04723en.pdf) (4.5.2006). Aus historischen, geographischen sowie insbesondere aus ökonomischen Gründen unterstützte die finnische Regierung die Aufnahme der baltischen Staaten in die EU. Vgl. zum Verhältnis Finnlands zur europäischen Integration: Tiilikainen, Teija, Finland and the European Union, in: Miles, Lee (Ed.), The European Union and the Nordic Countries, London und New York 1996, S. 117-132, S. 117ff.

<sup>450</sup> Vgl. CONFER 4723/00, S. 6. Vgl. Forsberg, Thomas/Ojanen, Hanna, Finnland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 323-328, S. 326.

<sup>451</sup> Vgl. CONFER 4723/00, S. 7ff. und S. 11.

<sup>452</sup> Vgl. ebd., S. 8ff.

hende Regelung zu akzeptieren. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, sollten hiervon nur konstitutionelle Fragen ausgenommen bleiben.<sup>453</sup>

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments sprach sich die finnische Regierung dafür aus, die demographischen Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern sowie die Mitentscheidungsrechte auszuweiten.

Angesichts ihres Ziels, die EU-Erweiterung zügig zu realisieren, stand die finnische Regierung einer Ausweitung des Mandats der Regierungskonferenz 2000 skeptisch gegenüber.<sup>454</sup>

### 3.2.3.4 Frankreich

Die Ziele der französischen Regierung, die seit 1997 unter den innenpolitischen Bedingungen der Cohabitation amtierte, müssen vor dem Hintergrund der Bedeutung Frankreichs als demographisch große Gründungsnation der EU gesehen werden, die zwar einer vertieften Integration prinzipiell befürwortend, jedoch einer EU-Erweiterung angesichts des zu erwartenden eigenen Macht- und Bedeutungsverlusts kritisch gegenüberstand.<sup>455</sup>

Ähnlich wie die Regierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten maß die französische Regierung den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 eine große Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der EU zu. Angesichts der institutionellen Herausforderungen der ge-

---

<sup>453</sup> Vgl. ebd., S. 9ff. Nach Vorstellungen der finnischen Regierung sollten auch Fragen der Finanz- und Handelspolitik zukünftig in das Verfahren der QME überführt werden. Vgl. Forsberg, Thomas/Ojanen, Hanna, Finnland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 331-336, S. 333.

<sup>454</sup> Vgl. CONFER 4723/00, S. 11ff. Dies galt insbesondere dem Ausbau der ESVP, erleichterten Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit und der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte.

<sup>455</sup> Die französische Regierung legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 kein Dokument vor, aus dem ihre Zielsetzungen hervorgingen. Allerdings kann die Position der französischen Regierung durch Stellungnahmen der für die Regierungskonferenz 2000 maßgeblichen gouvernementalen Akteure – Staatspräsident Chirac, Premierminister Jospin, Außenminister Védrine und Europaminister Moscovici – erschlossen werden. Vgl. hierzu insbesondere: Assemblée nationale, Rapport d'Information no. 2138, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur des propositions pour la Présidence française de l'Union européenne, Paris, le 3. février 2000. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i2138.pdf> (4.5.2006). Dies., Rapport d'Information no. 2242, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la réforme des institutions de l'Union européenne, Paris, le 9. mars 2000. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i2242.pdf> (4.5.2006). Audition du Ministre des affaires étrangères M. Hubert Védrine devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Paris, le 1. février 2000. URL: [http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr-cafe/99-00/c990021.asp#P35\\_218](http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr-cafe/99-00/c990021.asp#P35_218) (4.5.2006). Entretien du Ministre délégué chargé des affaires européennes M. Pierre Moscovici avec le quotidien „Liberation“, Paris, le 14. février 2000. URL: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/949944324.doc> (4.5.2006). Lettre du gouvernement du 24. février 2000, no. 83, sur la réforme des institutions européenne, Paris, le 24. février 2000. URL: [http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin\\_version2/GOUV/LETGVT83.HTM#7](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version2/GOUV/LETGVT83.HTM#7) (4.5.2006). Entretien du Ministre délégué chargé des affaires européennes M. Pierre Moscovici avec le journal „La Croix“, Paris, le 3. avril 2000. URL: <http://www.france.diplomatie.gouv.fr/europe/actual/mosco19.gb.html> (4.5.2006). Vgl. hierzu auch: Maurer, Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, S. 45, Fußnote 31.

planten EU-Erweiterung forderte die französische Regierung als übergeordnetes Ziel, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren.<sup>456</sup> Als Voraussetzung für die Erweiterung sollten daher mit der Regierungskonferenz 2000 die Handlungseffizienz des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU substantiell verbessert werden.<sup>457</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission strebte die französische Regierung an, ein gleichberechtigtes Rotationsmodell einzuführen, bei dem die Anzahl der Kommissare unterhalb der zukünftigen Mitgliedstaaten liegen sollte. Dazu schlug sie vor, die politische Verantwortlichkeit der Kommissare sowie die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten zu stärken.<sup>458</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU verlangte die französische Regierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu erhöhen.<sup>459</sup> Für den Verzicht auf ihren zweiten Kommissar sollten hierbei insbesondere die demographisch großen Mitgliedstaaten stimmentechnisch aufgewertet werden.<sup>460</sup> In der Frage der Neuregelung der Stimmenverteilung zeigte sich die französische Regierung nur für eine Neuwägung offen. Das Prinzip der doppelten Mehrheit lehnte sie ab, da dies für sie verfahrenstechnisch zu intransparent sei.<sup>461</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit plädierte die französische Regierung für eine weitgehende Regelung. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, sollten davon nur konstitutionelle und finanzpolitische Fragen ausgenommen bleiben.<sup>462</sup>

In Bezug auf das Europäische Parlament sprach sich die französische Regierung dafür aus, die Mitentscheidungsrechte auszudehnen. Damit sollte die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU verbessert werden.<sup>463</sup>

Zur Bewahrung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU befürwortete die französische Regierung letztlich, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 moderat auszu-

---

<sup>456</sup> Vgl. Moscovici, in: *Liberation* vom 14.2.2000.

<sup>457</sup> Dies unterstrich der französische Europaminister Pierre Moscovici. Vgl. Moscovici, in: *Liberation* vom 14.2.2000. Damit entsprach die französische Regierung der bisherigen Linie Frankreichs, die schon 1997 in der „Erklärung Belgiens, Frankreichs und Italiens zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ zum Vertrag von Amsterdam deutlich wurde. Vgl. auch Deloch-Gaudez, Florence/Lequesne, Christian, Frankreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Berlin 2000, S. 329-336, S. 332.

<sup>458</sup> Vgl. *Raport d'Information* no. 2242, S. 42ff. und S. 98. Vgl. Moscovici, in: *Liberation* vom 14.2.2000. Vgl. auch Deloch-Gaudez/Lequesne, Frankreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 333.

<sup>459</sup> Vgl. *Raport d'Information* no. 2242, S. 50ff. und S. 98. Vgl. Védrine in der *Assemblée Nationale* am 1.2.2000, S. 3. Vgl. auch Deloch-Gaudez/Lequesne, Frankreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 333.

<sup>460</sup> Vgl. *Raport d'Information* no. 2242, S. 38ff. und S. 98. Vgl. *Raport d'Information* no. 2138, S. 56.

<sup>461</sup> Vgl. Védrine in der *Assemblée Nationale* am 1.2.2000, S. 3. Vgl. auch Deloch-Gaudez/Lequesne, Frankreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, S. 333.

<sup>462</sup> Vgl. Moscovici, in: *Liberation* vom 14.2.2000. Vgl. auch Moscovici, in: *La Croix* vom 3.4.2000.

<sup>463</sup> Vgl. *Raport d'Information* no. 2242, S. 57 und S. 100

dehnen. Hierbei befürwortete sie, hierfür die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen, deren Anwendungsmöglichkeiten erleichtert und auf die GASP ausgedehnt werden sollten.<sup>464</sup>

### 3.2.3.5 Griechenland

Auch die Ziele der griechischen Regierung müssen angesichts der Bedeutung Griechenlands als demographisch kleines und integrationsorientiertes Mitgliedsland betrachtet werden.<sup>465</sup>

Die griechische Regierung befürwortete die EU-Erweiterung, die angesichts der damit verbundenen institutionellen Herausforderungen zur Reform der EU genutzt werden sollte.<sup>466</sup>

Vor diesem Hintergrund formulierte die griechische Regierung als übergeordnete Zielsetzung, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU und die bisherige interinstitutionelle und intergouvernementale Machtbalance zu bewahren.<sup>467</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission forderte die griechische Regierung das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“. Dies sollte eine gleichwertige Repräsentation aller bisherigen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten gewährleisten. Zur Verbesserung der Handlungseffizienz einer erweiterten EU-Kommission schlug die griechische Regierung vor, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten zu stärken sowie die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder zu verbessern.<sup>468</sup>

Hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU strebte die griechische Regierung grundlegende Veränderungen an. So sollte die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich verbessert werden. Hierbei favorisierte die griechische Regierung das Prinzip der doppelten Mehrheit.<sup>469</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit strebte die griechische Regierung eine weitgehende Lösung an, von der nur konstitutionelle Fragen ausgenommen bleiben sollten. Zugleich sollten die Mitentscheidungs-

---

<sup>464</sup> Vgl. Moscovici, in: La Croix vom 3.4.2000. Vgl. auch Deloch-Gaudez/Lequesne, Frankreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 334.

<sup>465</sup> Die griechische Regierung präsentierte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft am 6. März 2000 ihre Vorstellungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reforms of the European Union, CONFER 4719/00, Brussels, 3<sup>rd</sup> March 2000. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04719en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04719en.pdf) (4.5.2006).

<sup>466</sup> Vgl. CONFER 4719/00, S. 2.

<sup>467</sup> Vgl. ebd., S. 3.

<sup>468</sup> Vgl. ebd., S. 4ff.

<sup>469</sup> Vgl. ebd., S. 5. Hierbei sollte als Quorum für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit 60% der Staaten und 60% der EU-Gesamtbevölkerung gelten.

rechte des Europäischen Parlaments ausgeweitet werden, um damit die demokratische Legitimation der EU-Entscheidungsverfahren zu stärken.<sup>470</sup>

### 3.2.3.6 Großbritannien

Auch die Zielsetzungen der britischen Regierung<sup>471</sup> müssen vor dem Hintergrund der Stellung des Vereinigten Königreichs als demographisch großes, traditionell integrationskritisches, jedoch zugleich erweiterungsbefürwortendes Mitgliedsland gesehen werden.<sup>472</sup>

Die britische Regierung fokussierte als übergeordnetes Ziel den zügigen Vollzug der EU-Erweiterung, den sie vor allem aus zu erwartenden ökonomischen Vorteilen befürwortete. Vor diesem Hintergrund sollte sich die Regierungskonferenz 2000 inhaltlich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ beschränken.

Bei der Reform der EU-Kommission sprach sich die britische Regierung dafür aus, ihre Handlungseffizienz substantiell zu verbessern. Zu diesem Zweck sollten die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare gestärkt werden.<sup>473</sup> Um die Arbeitsfähigkeit der EU-Kommission langfristig zu erhalten, sollte die Größe der EU-Kommission limitiert werden.<sup>474</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU plädierte die britische Regierung dafür, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Als Kompensation für den Verzicht auf ihren zweiten Kommissar sollten insbesondere die demographisch großen Mitgliedstaaten stimmentechnisch aufgewertet werden.<sup>475</sup> In der Frage der Umsetzung zeigte sich die britische Regierung sowohl für eine Stimmenneugewichtung als auch dem Prinzip der doppelten Mehrheit gegenüber offen.<sup>476</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit befürwortete die britische Regierung eine weitgehende Regelung, um damit

---

<sup>470</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>471</sup> Die Regierung des Vereinigten Königreichs veröffentlichte unter dem Titel „IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000“ im Februar 2000 ihre Zielsetzungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. URL: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/igc.pdf> (4.5.2006).

<sup>472</sup> Vgl. Wallace, Helen, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 393-400, S. 399. Einen guten Überblick über die allgemeine Position des Vereinigten Königreichs zur europäischen Integration bieten: Bulmer, Simon/Wallace, Helen, Großbritannien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 156-171.

<sup>473</sup> Vgl. ebd., S. 16ff. und S. 23ff.

<sup>474</sup> Vgl. ebd., S. 17.

<sup>475</sup> Vgl. ebd., S. 17. Vgl. auch Wallace, Helen, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 399-406, S. 403.

<sup>476</sup> Vgl. „IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000“, S. 19.

die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren. Allerdings sollten von dieser Regelung konstitutionelle Fragen und weitere Politikfelder ausgenommen bleiben, die für die britische Regierung aus innenpolitischen Gründen von Bedeutung waren.<sup>477</sup>

Bezüglich des Europäischen Parlaments schlug die britische Regierung vor, die Mitentscheidungsrechte auf alle Politikfelder auszudehnen, in denen der Rat der EU nach der Regierungskonferenz 2000 mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte. Damit sollte die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU erhöht werden. Zugleich sollte die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung verbessert werden.<sup>478</sup>

Angesichts ihres Interesses, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, mit Blick auf die traditionell integrationskritische Haltung des Vereinigten Königreichs zeigte sich die britische Regierung nur sehr zurückhaltend offen, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 auszuweiten.<sup>479</sup>

### 3.2.3.7 Irland

Die Zielsetzungen der Regierung Irlands<sup>480</sup> sind vor dem Hintergrund der Position Irlands als demographisch kleines EU-Mitgliedsland zu sehen, das der Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration prinzipiell zurückhaltend gegenüber eingestellt ist.<sup>481</sup>

Angesichts ihrer integrations- und erweiterungskritischen Grundhaltung sollte sich nach Ansicht der irischen Regierung die Regierungskonferenz 2000 auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ konzentrieren. Aus diesem Grund lehnte sie es ab, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 zu erweitern.<sup>482</sup>

---

<sup>477</sup> Vgl. ebd., S. 20ff. Hierzu zählte die britische Regierung vor allem die Steuer-, Sozial und Verteidigungspolitik. Vgl. Wallace, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 403.

<sup>478</sup> Vgl. „IGC: Reform for Enlargement. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000“, S. 23ff.

<sup>479</sup> Dies galt insbesondere mit Blick auf die Mandaterweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit. Vgl. ebd., S. 25. Vgl. Wallace, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 403.

<sup>480</sup> Die irische Regierung legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft keine Stellungnahme zu ihren Verhandlungszielen vor.

<sup>481</sup> Einen kurzen Überblick über das Verhältnis Irlands zur Europäischen Union bietet: Lee, Joe J./ Creed, Fiona, Irland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 172-183.

<sup>482</sup> Dies galt insbesondere für vereinfachte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit, die die irische Regierung aus Furcht vor einer „Zwei-Klassen-EU“ ablehnte. Auch einer Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte stand die irische Regierung kritisch gegenüber. Vgl. ohne Angabe, Taoiseach bestätigt irische Zurückhaltung bei Ausdehnung der Tagesordnung der IGC, der Eingliederung der Charta in den Vertrag und der verstärkten Zusammenarbeit, in: Agence Europe, Nr. 7696 vom 12.4.2000.

Bei der Reform der EU-Kommission forderte die irische Regierung, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einführen. Damit sollte Irland auch weiterhin in der EU-Kommission vertreten sein.<sup>483</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU war die irische Regierung bereit, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu verbessern und die demographisch großen Mitgliedstaaten für den Verzicht auf ihren zweiten EU-Kommissar stimmentechnisch aufzuwerten. In der Frage der Umsetzung favorisierte die irische Regierung das Prinzip der doppelten Mehrheit.<sup>484</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zeigte die Regierung Irlands zurückhaltend ihre Bereitschaft, den Einstimmigkeitszwang in einigen Bereichen aufzugeben. Allerdings sollten mit Blick auf die im EU-Vergleich gute finanzpolitische Situation Irlands die Asyl-, Sozial- und Steuerpolitik davon ausgenommen bleiben.<sup>485</sup>

### 3.2.3.8 Italien

Die Ziele der italienischen Regierung<sup>486</sup> müssen vor dem Hintergrund der Bedeutung Italiens als demographisch große, integrationsorientierte und zurückhaltend erweiterungsbefürwortende Gründungs nation der EU gesehen werden.<sup>487</sup>

Die italienische Regierung betrachtete die EU-Erweiterung als große Chance, den europäischen Integrationsprozess zu vollenden. Angesichts der damit verbundenen institutionellen Herausforderungen formulierte die italienische Regierung als übergeordnete Zielsetzung, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>488</sup>

---

<sup>483</sup> Vgl. ebd.

<sup>484</sup> Vgl. ebd.

<sup>485</sup> Vgl. ebd. Vgl. ohne Angabe, Wiederaufnahme der Verhandlungen der Fünfzehn in der Vorbereitungsgruppe, in: Agence Europe, Nr. 7792 vom 6.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Dorr hebt entscheidende Rolle der Kommission für die „kleinen“ Länder hervor, in: Agence Europe, Nr. 7826 vom 21.10.2000.

<sup>486</sup> Zwischen Anfang 1999 und Ende 2000 vollzogen sich in Italien insgesamt drei Regierungswechsel. So amtierten zunächst bis Mai 2000 linksorientierte Regierungen unter den Ministerpräsidenten D'Alema und Amato. Letztere wurde im Mai 2000 durch die konservativ-rechtsorientierte Regierung unter Ministerpräsident Berlusconi abgelöst. Allerdings blieben die Zielsetzungen der italienischen Regierungen weitestgehend identisch.

<sup>487</sup> Die italienische Regierung Amato legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft am 3. März 2000 ihre Vorstellungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vor: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000 – Italy's position, CONFER 4717/00, Brussels, 3<sup>rd</sup> March 2000. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04717en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04717en.pdf) (29.1.2006).

<sup>488</sup> Damit bewegte sich die italienische Regierung Amato auf der Linie der bisherigen Haltung Italiens, die sich schon 1997 in der „Erklärung Belgiens, Frankreichs und Italiens zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ zeigte.

Bei der Reform der EU-Kommission forderte die italienische Regierung, ihre Handlungseffizienz zu wahren. Zu diesem Zweck sollte die EU-Kommission durch interne Neustrukturierungen effizienter werden und die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare gestärkt werden. Zugleich deutete die italienische Regierung an, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ zu akzeptieren. Allerdings sollte die Größe der EU-Kommission nach der EU-Erweiterung unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten reduziert werden.<sup>489</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU strebte die italienische Regierung an, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Als Kompensation für den Verzicht auf ihren zweiten Kommissar sollten insbesondere die demographisch großen Mitgliedstaaten stimmentechnisch aufgewertet werden. In der Frage ihrer Umsetzung favorisierte die italienische Regierung eine Neugewichtung der bisherigen Stimmenverteilung.<sup>490</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit wünschte die italienische Regierung eine weitestgehende Regelung. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, sollten davon nur konstitutionelle Fragen ausgenommen bleiben.<sup>491</sup>

Bezüglich des Europäischen Parlaments sprach sich die italienische Regierung dafür aus, die Mitentscheidungsrechte auf alle Politikfelder auszudehnen, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte. Damit sollte die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU deutlich erhöht werden. Zugleich forderte sie, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern.<sup>492</sup>

Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, sprach sich die italienische Regierung dafür aus, das Verhandlungsmandat auszuweiten. Hier befürwortete sie insbesondere, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern.<sup>493</sup>

---

<sup>489</sup> Vgl. CONFER 4717/00, S. 3. Vgl. Maruhn, Roman, Italien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 347-354, S. 347ff.

<sup>490</sup> Nach Ansicht der italienischen Regierung sollte für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein doppeltes Quorum die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU gewährleisten. So sollte als Quorum mindestens 70% der gewichteten Stimmen und mindestens 60% der Bevölkerung gelten. Vgl. CONFER 4717/00, S. 4.

<sup>491</sup> Vgl. CONFER 4717/00, S. 4ff. Vgl. auch Maruhn, Italien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 347ff.

<sup>492</sup> Allerdings sollte die bisherige Obergrenze von 700 Abgeordneten beibehalten werden. Vgl. CONFER 4717/00, S. 4ff.

<sup>493</sup> Darüber wünschte sie u.a., die Verträge zu vereinfachen und die EU-Charta der Grundrechte zu inkorporieren. Vgl. CONFER 4717/00, S. 3. Vgl. auch Maruhn, Italien, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 347ff.



### 3.2.3.9 Österreich

Die Zielsetzungen der österreichischen Regierung sind vor dem Hintergrund der Position Österreichs als demographisch kleines, integrationsorientiertes sowie zurückhaltend erweiterungsbefürwortendes EU-Mitgliedsland zu sehen.<sup>494</sup>

Die österreichische Regierung maß der Regierungskonferenz 2000 angesichts der institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung große Bedeutung bei. Vor diesem Hintergrund fokussierte die österreichische Regierung als übergeordnete Ziele, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die bisherige interinstitutionelle und intergouvernementale Machtbalance zu wahren. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung sollte das Verhandlungsmandat daher erweitert werden.<sup>495</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission forderte die österreichische Regierung, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen, das die Vertretung Österreichs in der Kommission garantieren sollte. Um die Handlungseffizienz der EU-Kommission zu verbessern, sollte die politische Verantwortung der Kommissare gestärkt werden.<sup>496</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU befürwortete die österreichische Regierung prinzipiell, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung zugunsten der demographisch großen Mitgliedsländer zu verbessern. Allerdings ließ sie offen, ob dies über eine Neugewichtung der Stimmenverteilung oder über das Prinzip der doppelten Mehrheit umgesetzt werden sollte.<sup>497</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zeigte die österreichische Regierung Bereitschaft, eine weitgehende Regelung zu akzeptieren. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, sollten davon nur konstitutionelle Aspekte sowie der Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge ausgenommen bleiben.<sup>498</sup>

Um die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU zu verbessern, befürwortete die österreichische Regierung letztlich, die Mitentscheidungsrechte des

---

<sup>494</sup>Die österreichische Regierung legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft am 15. Februar 2000 ihre Position für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vor: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Basic principles of Austria's Position, CONFER 4712/00, Brussels, 15<sup>th</sup> February 2000. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04712en0.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04712en0.pdf) (4.5.2006).

<sup>495</sup> Dazu gehörten u.a. die Stärkung der Kompetenzen des EuGH, die Entwicklung der ESVI sowie die Frage der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte. Vgl. CONFER 4712/00, S. 3ff. und 9.

<sup>496</sup> Vgl. CONFER 4712/00, S. 5 und S. 8.

<sup>497</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>498</sup> Vgl. ebd., S. 6 und S. 7.

Europäischen Parlaments auszuweiten. Zugleich sollte die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung überprüft werden.<sup>499</sup>

### 3.2.3.10 Portugal

Die Ziele der portugiesischen Regierung sind ebenfalls vor dem Hintergrund der Position Portugals als demographisch kleines, integrationsorientiertes sowie zurückhaltend erweiterungsbefürwortendes EU-Mitgliedsland zu betrachten.<sup>500</sup>

Auch die portugiesische Regierung bewertete die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vor dem Hintergrund der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung. Vor diesem Hintergrund formulierte die portugiesische Regierung als übergeordnete Zielsetzung, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und das interinstitutionelle und intergouvernementale Machtgleichgewicht zu wahren.

Bei der Reform der EU-Kommission sprach sich die Regierung Portugals dafür aus, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen, das die Vertretung Portugals in der EU-Kommission gewährleisten sollte.<sup>501</sup>

Hinsichtlich Rats der EU befürwortete die portugiesische Regierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Hierbei befürwortete sie, das Prinzip der doppelten Mehrheit einzuführen, das ein angemessenes Verhältnis zwischen demographisch großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten gewährleisten sollte.<sup>502</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit strebte die portugiesische Regierung eine weitgehende Regelung an.<sup>503</sup>

Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, sprach sich die portugiesische Regierung letztlich dafür aus, das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz

---

<sup>499</sup> Vgl. ebd., S. 8ff.

<sup>500</sup> Die portugiesische Regierung legte keine Stellungnahme zu ihren Verhandlungszielen vor. Vgl. Fischer, Thomas/Hoenig, Joachim, Guterres drängt zu umfassender EU-Reform, in: Handelsblatt vom 27.1.2000.

<sup>501</sup> Vgl. ohne Angabe, Der portugiesische Staatssekretär für europäische Angelegenheiten erwartet von der IGC größere Effizienz der verstärkten Zusammenarbeit – Für offene Agenda ohne Gefährdung der Aussichten für die Erweiterung, in: Agence Europe, Nr. 7628 vom 7.1.2000. Vgl. Vasconcelos, Álvaro de, Portugal, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 291-299, S. 293.

<sup>502</sup> Vgl. Vasconcelos, Portugal, S. 293. Vgl. Vasconcelos, Álvaro de, Portugal 2000: The European Way, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, Research and policy paper No. 9, Paris March 2000, S. 10. Vgl. Fischer, Thomas/Hoenig, Joachim, Guterres drängt zu umfassender EU-Reform, in: Handelsblatt vom 27.1.2000.

<sup>503</sup> Vgl. Vasconcelos, Portugal, S. 293. Vgl. ders., Portugal 2000: The European Way, S. 10.

2000 moderat auszuweiten. Hier befürwortete sie insbesondere, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern.<sup>504</sup>

### 3.2.3.11 Schweden

Auch die Zielsetzungen der schwedischen Regierung<sup>505</sup> müssen vor dem Hintergrund der bisherigen Stellung Schwedens als demographisch kleines, einerseits integrationskritisches und andererseits erweiterungsbefürwortendes EU-Mitgliedsland gesehen werden.<sup>506</sup>

Die schwedische Regierung strebte an, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht zu beenden. Damit sollte die EU-Erweiterung zügig realisiert werden, die die schwedische Regierung aus politischen und ökonomischen Gründen befürwortete. Vor diesem Hintergrund wünschte sie, das Verhandlungsmandat auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu konzentrieren. Einer Erweiterung des Verhandlungsmandats stand sie sehr zurückhaltend gegenüber.<sup>507</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission sprach sie sich dafür aus, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen, das die weitere Vertretung Schwedens in der EU-Kommission gewährleisten sollte. Rotationsmodelle mit einer damit verbundenen Reduktion der Kommissionsmitglieder unterhalb der zukünftigen Anzahl der EU-Mitgliedstaaten lehnte die schwedische Regierung ab.<sup>508</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU zeigte die schwedische Regierung ihre Bereitschaft, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung zugunsten der demographisch großen

---

<sup>504</sup> Vgl. Fischer, Thomas/Hoenig, Joachim, Guterres drängt zu umfassender EU-Reform, in: Handelsblatt vom 27.1.2000.

<sup>505</sup> Die schwedische Regierung legte der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft keine Stellungnahme zu ihren Verhandlungszielen vor.

<sup>506</sup> Die integrationskritische Position der schwedischen Regierungen findet ihre Erklärung in Befürchtungen, dass eine zu starke Integration – insbesondere der Finanz- und Sozialpolitik – negative Rückwirkungen auf das ausgeprägte schwedische Sozialstaatsmodell haben könnten. Demgegenüber steht die erweiterungsbefürwortende Haltung der schwedischen Regierungen, die aus historischen, geographischen und insbesondere ökonomischen Gründen den Beitritt der baltischen Staaten in die EU unterstützten. Vgl. zur Position Schwedens im politischen System der EU allgemein: Jungar, Ann-Catherine, Schweden, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 310-318, hier S. 310ff. Vgl. insbesondere zum Verhältnis Schwedens zu den baltischen Staaten und dem Einfluss des schwedischen Sozialmodells auf die Europapolitik der schwedischen Regierungen: in: Miles, Lee/Sudenlius/Bengt, „EU Icing on a Baltic Cake“: Swedish Policy towards the Baltic Sea and EU Northern Dimensions, in: Miles, Lee (Ed.) Sweden and the European Union Evaluated, London 2000, S. 33-48, Gould, Arthur, Swedish Social Policy and the EU Social Dimension, in: Miles, Lee (Ed.) Sweden and the European Union Evaluated, London 2000, S. 201-214.

<sup>507</sup> Aus diesem Grund und aus der generellen Befürchtung, in einem Europa mit unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten als integrationskritisches Mitgliedsland marginalisiert zu werden, stand sie Forderungen, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu vereinfachen und sie auf weitere Politikfelder auszudehnen, äußerst reserviert gegenüber. Vgl. Altenbockum, Jasper von, Etwas mehr hätte es schon sein können, in: FAZ vom 20.11.2000.

<sup>508</sup> Vgl. ebd.

Mitgliedstaaten zu akzeptieren. Hierbei stand sie dem Prinzip der doppelten Mehrheit offen gegenüber.<sup>509</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit war die schwedische Regierung prinzipiell bereit, Fortschritte zu erzielen, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Allerdings machte sie deutlich, dass neben konstitutionellen Aspekten insbesondere die Sozial- und Steuerpolitik davon ausgenommen bleiben sollten.

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments war die schwedische Regierung nicht bereit, die Mitentscheidungsrechte automatisch auf alle die Politikfelder auszudehnen, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte.<sup>510</sup>

### 3.2.3.12 Spanien

Die Ziele der spanischen Regierung<sup>511</sup> müssen ebenfalls vor dem Hintergrund der bisherigen Position Spaniens als demographisch mittelgroßes, zurückhaltend integrationsbefürwortendes und erweiterungskritisches EU-Mitgliedsland gesehen werden.<sup>512</sup>

Angesichts der bisherigen macht- und fiskalpolitisch vorteilhaften Situation Spaniens und dem darauf gründenden geringeren Interesse, die EU zu erweitern, verfolgte die spanische Regierung drei übergeordnete Zielsetzungen. Diese bestanden darin, erstens die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, zweitens die interinstitutionelle und intergouvernementale Machtbalance zu sichern sowie drittens die bisherige vorteilhafte Stellung Spaniens zu verteidigen.<sup>513</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission befürwortete die spanische Regierung, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen, das die weitere Vertretung Spaniens in der EU-

---

<sup>509</sup> Vgl. ebd.

<sup>510</sup> Vgl. ohne Angabe, Wiederaufnahme der Verhandlungen der Fünfzehn in der Vorbereitungsgruppe, in: *Agence Europe*, Nr. 7792 vom 6.9.2000.

<sup>511</sup> Auch die spanische Regierung übergab der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft keine Stellungnahme zu ihren Verhandlungszielen.

<sup>512</sup> Seit dem EG-Beitritt Spaniens im Jahre 1986 nahmen die spanischen Regierungen bei der Vertiefung der europäischen Integration zwar keine Führungsrolle wahr. Allerdings unterstützten sie die Integrationsschritte der 1980 und 1990er Jahre wohlwollend. In der Frage der EU-Erweiterung vertraten die spanischen Regierungen eine zurückhaltende Position, da sie mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten eine politische Marginalisierung sowie geringere finanzielle Zuwendungen befürchteten.

<sup>513</sup> Barbé, Esther, Spanien, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2000/2001, Berlin 2001, S. 391-398, S. 394.

Kommission gewährleisten sollte. Die spanische Regierung lehnte daher Rotationsmodelle ab.<sup>514</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU strebte die spanische Regierung an, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Als Kompensation für den Verzicht auf ihren zweiten Kommissar sollten die demographisch großen Mitgliedstaaten – inklusive Spaniens – stimmentechnisch aufgewertet werden. Um bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU auch weiterhin zu den demographisch großen Staaten zu gehören, präferierte die spanische Regierung eine Neugewichtung der Stimmenverteilung. Vor diesem Hintergrund stand sie dem Prinzip der doppelten Mehrheit ablehnend gegenüber.<sup>515</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit sprach sich die spanische Regierung prinzipiell für eine weitgehende Regelung aus. Allerdings sollten hierbei konstitutionelle Fragen sowie Politikfelder, die für die spanische Regierung aus innenpolitischen Gründen eine hohe Bedeutung besaßen, davon ausgenommen werden.<sup>516</sup> Hinsichtlich des Quorums für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit favorisierte die spanische Regierung eine Sperrminorität, die die Interessen der demographisch großen Mitgliedstaaten sichern sollte.<sup>517</sup>

Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, befürwortete die spanische Regierung letztlich, das Verhandlungsmandat moderat auszuweiten. Hierbei sprach sie sich insbesondere dafür aus, die Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern.<sup>518</sup>

---

<sup>514</sup> Vgl. ebd. Vgl. auch Rodrigo, Fernando/ Torreblanca, José, *Germany on My Mind: The Transformation of German and Spanish European Policies*, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) *Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries*, Berlin 2002, S. 71-88, S. 86.

<sup>515</sup> Vgl. Haubrich, Walter, „Wir sind sehr flexibel bei der Reform der europäischen Institutionen“, in: FAZ vom 27.11.2000. Vgl. Aznar, José Maria, „L'avenir de l'Union européenne: une réflexion espagnole“, Rede vor dem Institute Francaise des Relations Internationale am 26.11.2000, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Nizza in der Analyse*, CD-Rom.

<sup>516</sup> Dazu zählten die Steuerpolitik, die Umweltpolitik, die soziale Sicherheit, die Raumordnung, die Wasserwirtschaft sowie insbesondere die Struktur- und Kohäsionsfonds. Vgl. Barbé, Spanien, in: Weidenfeld/ Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 394.

<sup>517</sup> So sollten drei demographisch große Staaten bereits eine Sperrminorität bilden können. Vgl. Barbé, Spanien, in: Weidenfeld/ Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 394.

<sup>518</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, RK 2000: Verstärkte Zusammenarbeit in der zweiten Säule, CONFER 4760/00, Brüssel, den 14. Juli 2000, S. 2-4. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04760d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Aznar, „L'avenir de l'Union européenne: une réflexion espagnole“.

### 3.2.4 Die Ziele der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

Im Rahmen der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 nahmen die Beitrittskandidatenstaaten eine besondere Stellung ein. Obgleich sie nicht an den Verhandlungen teilnehmen durften, formulierten sie als zukünftige EU-Mitgliedstaaten dennoch hierfür ihre Vorstellungen. Damit erhoben sie ihren Anspruch, an der Konzeption des zukünftigen Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren einer erweiterten EU mitzuwirken.<sup>519</sup>

Die übergeordneten Ziele der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten müssen vor dem Hintergrund der politischen Entwicklungen in Europa seit 1989/90 gesehen werden und die – unabhängig von den politischen, historischen, ökonomischen, demographischen und sozialen Unterschieden der einzelnen Länder – identisch waren. Als übergeordnetes Ziel forderten die Regierungen der Beitrittskandidaten, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen, um damit ihren EU-Beitritt zügig zu realisieren. Eine Ausweitung des Mandats der Regierungskonferenz 2000 bewerten sie daher mehrheitlich kritisch.<sup>520</sup>

Zugleich sollte die Regierungskonferenz 2000 dafür sorgen, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und ein gleichberechtigtes Verhältnis zwischen bisherigen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten zu schaffen.<sup>521</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission empfahlen die Beitrittskandidatenstaaten, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen, das die gleichberechtigte Vertretung aller zukünftigen EU-Mitgliedsländer in der EU-Kommission gewährleisten sollte. Um die Handlungseffizienz der Kommission zu steigern, sollten die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare gestärkt werden.<sup>522</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU wünschten die Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten, eine Machtbalance zwischen demographisch kleinen und großen sowie zwischen bisherigen und zukünftigen Mitgliedstaaten herzustellen. Zugleich sollte die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung verbessert werden. In der Frage der Umsetzung waren die Positio-

---

<sup>519</sup> Dies waren insgesamt 13 Staaten, von denen 12 mit der EU in Beitrittsverhandlungen standen. Dies waren Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn, Zypern. Die Türkei hatte zum Zeitpunkt des Beginns der Regierungskonferenz 2000 zwar schon den Status eines Beitrittskandidaten. Allerdings gehörte sie damals noch nicht zum Kreis der Länder, mit denen die Beitrittsverhandlungen schon offiziell liefen. Eine Übersicht über die Positionen der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten ist zu finden in: Emmanouilidis, Janis A., Nizza aus der Beitrittsperspektive, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 263-304, S. 276-277.

<sup>520</sup> Vgl. ebd.

<sup>521</sup> Vgl. ebd., S. 263ff.

<sup>522</sup> Vgl. ebd., S. 276-277.

nen der Beitrittskandidatenstaaten angesichts ihrer heterogenen demographischen Zusammensetzung uneinheitlich.<sup>523</sup>

Bei der Ausdehnung der Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit befürworteten alle Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten eine möglichst weitgehende Regelung. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, sollten davon nur konstitutionelle Aspekte ausgenommen bleiben.<sup>524</sup>

---

<sup>523</sup> Vgl. ebd.

<sup>524</sup> Vgl. ebd.

### 3.2.5 Die Zielsetzungen der Regierungen der Bundesländer für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

Die Regierungen der Bundesländer formulierten ebenfalls im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000 ihre Zielsetzungen für die Verhandlungen. Ihre Zielsetzungen und ihre Bedeutung für die Verhandlungsposition der rot-grünen Bundesregierung sind vor einem doppelten Hintergrund zu sehen. Einerseits führte die europäische Integration seit den 1980er Jahren zu einer zunehmenden Erosion ihrer Länderkompetenzen. Andererseits wurden als Konsequenz daraus die europapolitischen Beteiligungsrechte der Bundesländer sukzessive ausgeweitet.<sup>525</sup>

Die Regierungen der Bundesländer definierten für die Regierungskonferenz 2000 zwei übergeordnete Zielsetzungen. Diese war erstens die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU und zweitens der Schutz ihrer Länderkompetenzen. Vor diesem Hintergrund sollte die Regierungskonferenz 2000 dazu führen, einerseits die Handlungseffizienz und die demokratische Legitimation des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU zu verbessern. Andererseits sollte zukünftig das Subsidiaritätsprinzip konsequent angewendet werden.

Bei der Reform der EU-Kommission plädierten die Bundesländer, die Größe der EU-Kommission zu limitieren. Dies sollte ihre zukünftige Handlungsfähigkeit sichern.<sup>526</sup>

Hinsichtlich des Rats der EU sprachen sich die Regierungen der Bundesländer dafür aus, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Um die demographische Repräsentativität der Mitgliedstaaten voll zu berücksichtigen, sprachen sich die Regierungen der Bundesländer für das Prinzip der doppelten Mehrheit aus.<sup>527</sup>

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit forderten die Regierungen der Bundesländer eine weitgehende Regelung. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, plädierten sie für eine möglichst weitreichende Regelung. Allerdings sollten hiervon diejenigen Politikfelder ausgenommen bleiben, in denen die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehatten.<sup>528</sup>

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments sprachen sich die Bundesländer dafür aus, die Mitentscheidungsrechte auszuweiten. Diese sollten für alle Politikfelder gelten, in denen der Rat

---

<sup>525</sup> Vgl. Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 58- 69, S. 58.

<sup>526</sup> Vgl. „Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Regierungskonferenz zu institutionellen Fragen“, Bundesrats-Drucksache 61/00, S. 1. Eine genaue Obergrenze nannten sie allerdings nicht.

<sup>527</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>528</sup> Vgl. ebd.



der EU zukünftig Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit treffen sollte. Damit sollte die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU verbessert werden.<sup>529</sup>

Letztlich formulierten die Regierungen der Bundesländer weitere Forderungen, die den Schutz ihre originären Länderkompetenzen betrafen.<sup>530</sup> Um eine weitere Erosion ihrer Länderkompetenzen zu vermeiden, plädierten sie für die Erstellung eines Kompetenzkatalogs, der die Aufteilung der Gesetzgebungsrechte der EU und ihrer Mitgliedstaaten regeln sollte.<sup>531</sup> Angesichts der geringen Chancen, dass dieses Thema im Verhandlungsmandat berücksichtigt würde, sollte die Erstellung dieses Kompetenzkatalogs jedoch noch nicht im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 erfolgen. Jedoch machten die Bundesländer deutlich, dass schon mit der Regierungskonferenz 2000 konkrete Schritte für die Umsetzung ihres Anliegens eingeleitet werden sollten.<sup>532</sup> Letztlich plädierten die Regierungen der Bundesländer dafür, den Ausschuss der Regionen im institutionellen Gefüge der EU aufzuwerten.<sup>533</sup>

---

<sup>529</sup> Vgl. „Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Regierungskonferenz zu institutionellen Fragen“, Bundesrats-Drucksache 61/00, S. 2.

<sup>530</sup> Vgl. Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, S. 60ff.

<sup>531</sup> Dies galt insbesondere für den Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge und der kommunalen Selbstverwaltung. Vgl. „Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Regierungskonferenz zu institutionellen Fragen“, Bundesrats-Drucksache 61/00, S. 2.

<sup>532</sup> Vgl. ebd., S. 1.

<sup>533</sup> Vgl. ebd., S. 2. Hierbei ging es den Bundesländern vor allem um ein Klagerecht gegenüber dem EuGH.

### 3.2.6 Die Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000

Aufgrund der strukturellen Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Weiterentwicklung der europäischen Integration ist es notwendig, der Frage nachzugehen, ob im Vorfeld der Regierungskonferenz 2000 eine bilaterale Positionsabstimmung zustande kam. Im Zentrum steht die Frage des Mandats der Regierungskonferenz 2000.

Die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration und die damit verbundene Vertiefung und Erweiterung der EU bildeten seit dem Regierungsantritt der rot-grünen Bundesregierung als zentrales Thema der deutsch-französischen Beziehungen. Dies traf insbesondere für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu. Von fundamentaler Relevanz war hierbei die Tatsache, dass zwischen beiden Regierungen eine weitgehende Übereinstimmung ihrer Vorstellungen zur Vertiefung und Erweiterung der EU vorlag. So verfolgten beide Regierungen das Ziel, die EU komplementär zu vertiefen und zu erweitern. Um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, sollten jedoch zuvor tiefgreifende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU erfolgen.<sup>534</sup> Allerdings wurde diese pro-integrationistische Grundhaltung der französischen Regierung durch die europapolitischen Selbstverständnisse ihre gouvernementalen Akteure kontrastiert. So galten der konservative Staatspräsident Chirac und der sozialistische Premierminister Jospin, die seit Juli 1997 sich im Rahmen einer innenpolitischen Cohabitation die Regierungsmacht teilten und in denen der Staatspräsident die Gestaltungshoheit über die Außen- und Europapolitik beanspruchte, nicht als überzeugte Europäer.<sup>535</sup>

Die institutionellen Reformen der EU waren Gegenstand der 72. deutsch-französischen Konsultationen vom 30. November bis 1. Dezember 1998 in Potsdam. Auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Vorstellungen zur Vertiefung und Erweiterung der EU vereinbarten hier beide Regierungen, für die weitere Entwicklung der institutionellen Reformen eine gemeinsame Positionsabstimmung vorzunehmen. Dies wurde in der offiziellen Erklärung der 72. deutsch-französischen Konsultationen als Ziel formuliert:

„Mit Blick auf die anstehenden Erweiterungen wollen wir überdies zu gemeinsamen Positionen bei der Reform der europäischen Institutionen gelangen. Wir werden deshalb eingehende Überlegungen darüber anstellen, welchen institutionellen Rahmen das Europa von morgen benötigt.“<sup>536</sup>

---

<sup>534</sup> Vgl. ohne Angabe, Paris mit Bonner Europapolitik zufrieden, in: FAZ vom 17.2.1999. Allerdings gehörte es seit Beginn der europäischen Integration zur europapolitischen Grundphilosophie Frankreichs, dass jeder Erweiterungsrunde zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der EU institutionelle Reformen vorzuschalten seien.

<sup>535</sup> Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin: Abkehr von einer konstruktiven Rolle in und für Europa?, in: *Integration*, 3/2001, S. 258-273, S. 259ff.

<sup>536</sup> 72. Deutsch-französischer Gipfel in Potsdam vom 30.11. bis 1.12.1998, Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs. URL: <http://www.ofaj.org/netzwerk/erklaer/potsdam.html> (26.5.2006).

Diese Erklärung war aus zwei Gründen von Relevanz. Erstens legten damit beide Regierungen ein Bekenntnis ab, die bisherigen deutsch-französischen Positionsabstimmungen fortzusetzen. Zweitens unterstrichen beide Regierungen ihren Anspruch, als Führungsnationen der EU bei der weiteren Entwicklung der institutionellen Reformen eine zentrale Gestaltungsrolle einzunehmen.

Auf der Grundlage dieser gemeinsamen Vorstellungen gelang es beiden Regierungen, hinsichtlich der Lösung der Amsterdamer „left-overs“ eine gemeinsame Positionsabstimmung zu erzielen.<sup>537</sup> Diese kam während der 73. deutsch-französischen Konsultationen vom 28. bis 29. Mai 1999 in Toulouse zustande. Hier verständigten sich beide Regierungen informell darauf, das Mandat der hierfür notwendigen Regierungskonferenz zeitlich auf das Jahr 2000 und inhaltlich auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu limitieren.<sup>538</sup> Angesichts der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Verhandlungsmaterien sollte damit eine Überfrachtung der Regierungskonferenz verhindert werden, um die EU-Erweiterung zügig zu realisieren und die europapolitische Glaubwürdigkeit beider Länder zu wahren.

Mit den Ergebnissen der 73. deutsch-französischen Konsultationen kam zwischen beiden Regierungen eine informelle Positionsabstimmung zustande, die für Lösung der Amsterdamer „left-overs“ von zentraler Bedeutung werden sollte. So wurde diese inhaltlich auf dem Europäischen Rat in Köln vom 3. bis 4. Juni 1999 übernommen.<sup>539</sup> Damit war die bilaterale Positionsabstimmung aus zwei Gründen von Relevanz. Erstens gaben beide Regierungen die inhaltliche Richtung zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ vor. Zweitens demonstrierten sie – gerade nach den bilateralen Spannungen in den Verhandlungen der Agenda 2000 – die Funktionsfähigkeit der deutsch-französischen Motorrolle für die zukünftige Entwicklung der EU.

---

<sup>537</sup> Nachdem es im Rahmen der Abschlussverhandlungen der Agenda 2000 zwischen der rot-grünen Bundesregierung und der französischen Regierung durch sehr unterschiedliche Positionen hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung und Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem sehr selbstbewusstem außenpolitischem Stil der rot-grünen Bundesregierung zu erheblichen bilateralen Spannungen gekommen war, waren beide nach dem Abschluss der Agenda 2000 um Schadensbegrenzung und der Suche nach gemeinsamen europa- und integrationspolitischen Aufgaben bemüht. Zentrale Bedeutung kam hierbei dem im Frühsommer 1999 durchgeführten Kosovo-Krieg und der damit verbundenen NATO-Beteiligung Deutschlands und Frankreichs zu, die wieder zu einer starken Intensivierung des bilateralen Verhältnisses sowie daraus resultierenden gemeinsamen europapolitischen Initiativen zur Herausbildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) führten.

<sup>538</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahmen von Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac und Premierminister Jospin im Rahmen einer Pressekonferenz zu den Ergebnissen der 73. deutsch-französischen Konsultationen am 29.5.1999 in Toulouse. URL: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=954220545&W=DATE+%3D+%2729.05.1999%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (2.2.2007).

<sup>539</sup> Vgl. Europäischer Rat von Köln. 3. und 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf) (28.10.2006). Maßgeblich für die Übernahme der Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung und der französischen Regierung war aber auch die weitgehende Interessenskonvergenz mit den Regierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten.

Obgleich es gegen Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durch deutsch-britische Annäherungen zu Spannungen zwischen beiden Regierungen kam,<sup>540</sup> setzten beide Regierungen auch während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft ihre informelle Positionsabstimmung zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ fort. Allerdings konzentrierte sich diese weiterhin auf die Frage des Verhandlungsmandats der geplanten Regierungskonferenz. Vor dem Hintergrund ihrer hierzu übereinstimmenden Vorstellungen unterstrichen beide Regierungen die Notwendigkeit, die Regierungskonferenz auf die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu limitieren.<sup>541</sup> Eine darüber hinausgehende Positionsabstimmung, die sich insbesondere auf die Inhalte der Amsterdamer „left-overs“ bezog, kam im Zeitraum der finnischen EU-Ratspräsidentschaft nicht zustande, da auf beiden Seiten eine abschließende Positionierung noch nicht erfolgt war. Allerdings beabsichtigten beide Regierungen, bis zum Start der Regierungskonferenz 2000 eine gemeinsame Positionsabstimmung vorzunehmen.<sup>542</sup>

Mit der Positionsabstimmung zum Mandat der geplanten Regierungskonferenz kam es gegen Ende der finnischen EU-Ratspräsidentschaft zu einer atmosphärischen bilateralen Annäherung. Dies wurde während der 74. deutsch-französischen Konsultationen vom 30. November bis 1. Dezember 1999 in Paris deutlich, bei denen Bundeskanzler Schröder in einer Rede vor der Französischen Nationalversammlung seine Vorstellungen zur Rolle der deutsch-französischen Beziehungen für die zukünftige Entwicklung der EU darstellte:

„Europa zählt auf Deutschland und Frankreich. Keine der großen europäischen Aufgaben ist je gelöst worden, wenn Deutschland und Frankreich sich nicht einig waren. Keines der großen europäischen Integrationsprojekte wäre jemals verwirklicht worden, hätten nicht Frankreich und Deutschland den Anstoß gegeben. Am Ausgang dieses Jahrtausends kommt es nun wiederum auf Deutschland und Frankreich an. Die Europäische Union muss die internen Voraussetzungen schaffen, um für die Aufnahme neuer Mitglieder bereit zu sein. Unter deutscher Präsidentschaft wurde in Berlin der Finanzrahmen für die Jahre bis 2006 vereinbart, der eine Aufnahme erster Kandidatenländer in die Union möglich macht. Bei seinem Treffen in Köln legte der Europäische Rat einen Fahrplan für die institutionelle Reform der Europäischen Union fest. Diese Reform soll unter französischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 abgeschlossen werden, wenn die Union - wie auf deutsch-französischen

---

<sup>540</sup> Hierfür waren vor allem eine Annäherung der deutschen und britischen Regierung in zentralen Fragen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik verantwortlich, die sich insbesondere in zwei Aspekten manifestierten. Zum einen rückte die rot-grüne Bundesregierung nach dem Rücktritt von Finanzminister Lafontaine von den Plänen für eine europäisch koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der Etablierung eines EU-Beschäftigungspakts ab. Zum anderen zählte hierzu das am 8. Juni 1999 veröffentlichte sogenannte „Schröder-Blair-Papier“, in dem die Regierungschefs von Deutschland und Großbritannien in ihren Funktionen als Vorsitzende ihrer jeweiligen sozialdemokratischen Parteien eine verstärkte wirtschaftsliberal orientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik forderten. Diese Entwicklungen und eine damit offensichtlich werdende Orientierung der rot-grünen Bundesregierung an die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen der britischen Regierung unter Premierminister Blair sorgten bei den gouvernementalen Akteuren Frankreichs – insbesondere bei der sozialistischen Regierung unter Premierminister Jospin – aufgrund ihrer weniger wirtschaftsliberal ausgerichteten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikvorstellungen für starke Enttäuschungen. Zugleich nährte es französische Befürchtungen vor einer weiteren deutsch-britischen Annäherung und einer damit verbundenen Relativierung des bisher privilegierten deutsch-französischen Verhältnisses. Vgl. Vernet, Daniel, Kluge Ausschöpfung begrenzter Souveränität, in: Internationale Politik 11/1999, S. 11-18, S. 13ff.

<sup>541</sup> Vgl. „Das neue Tandem“, Interview der Wochenzeitung „Die ZEIT“ und Le Monde mit dem französischen und deutschen Außenminister, Hubert Védrine und Joseph Fischer, 44-1999.

<sup>542</sup> Vgl. ebd.

Vorschlag im Oktober im finnischen Tampere erörtert - bis zum Jahr 2003 aufnahmefähig für neue Mitglieder sein will. Dieser enge Zeitplan bringt es mit sich, dass das Mandat der kommenden Regierungskonferenz begrenzt werden muss: Wir werden die drei in Amsterdam offen gebliebenen institutionellen Fragen - Größe der Kommission, Ausweitung der Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit und Neuverteilung der Gewichte im Rat - zu lösen haben. Daneben gilt es, die Lehren aus dem Rücktritt der Kommission zu ziehen und die bis dahin erzielten Fortschritte hin zu einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union im Vertrag zu verankern. Mit Präsident Jacques Chirac und Premierminister Lionel Jospin bin ich mir einig, dass die zeitgerechte Regelung dieser Fragen für das Gelingen der Erweiterung absolut unverzichtbar ist.<sup>543</sup>

Diese Ausführungen von Bundeskanzler Schröder waren aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens legte er damit ein Bekenntnis zur singulären Relevanz der deutsch-französischen Motorfunktion für die Entwicklung der europäischen Integration ab, das insbesondere angesichts seiner anglophilen Orientierung ihren Stellenwert erhielt.<sup>544</sup> Zweitens unterstrich Bundeskanzler Schröder die Absicht der rot-grünen Bundesregierung, gemeinsam mit der französischen Regierung als strategischen Schlüsselpartner eine politisch handlungsfähige erweiterte EU zu realisieren.

Die gemeinsame deutsch-französische Position, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 inhaltlich zu limitieren, konnte mit den Beschlüssen des Europäischen Rats von Helsinki vom 10. bis 11. Dezember 1999 weitestgehend realisiert werden. Nach Abschluss des Europäischen Rats von Helsinki vollzogen beide Regierungen in der Frage der Erweiterung des Verhandlungsmandats einen nahezu simultanen Positionswechsel. So befürworteten beide Regierungen nun, die Verhandlungsthemen um die verstärkte Zusammenarbeit auszuweiten.<sup>545</sup> Dies hatte zwei Gründe. Erstens erkannten beide Regierungen, dass das bisher vereinbarte Verhandlungsmandat angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung eine zu geringe Reformtiefe hatte, um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Zweitens favorisierten beide Regierungen die verstärkte Zusammenarbeit als zusätzliches Verhandlungsthema, da sie sich aufgrund seines limitierten inhaltlichen Umfangs keine Gefährdung des vorgegebenen zeitlichen Rahmens der Regierungskonferenz 2000 versprachen.

Diese gemeinsame Positionsveränderung wurde allerdings dadurch kontrastiert, dass beide Regierungen in der Frage der Abstimmung zu den einzelnen Verhandlungsthemen keine Fortschritte erzielen konnten.<sup>546</sup> Verantwortlich hierfür war vor allem, dass es auf der französi-

---

<sup>543</sup> Rede von Bundeskanzler Schröder vor der Französischen Nationalversammlung am 30. November 1999 in Paris, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 83 vom 6.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>544</sup> Vgl. Woyke, Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung, S. 176.

<sup>545</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 312.

<sup>546</sup> Vgl. „Das neue Tandem“, Interview der Wochenzeitung „Die ZEIT“ und Le Monde mit dem französischen und deutschen Außenminister, Hubert Védrine und Joseph Fischer, 44-1999.

schen Seite nicht gelang, unter den Bedingungen der Cohabitation eine Positionierung vorzunehmen. Dies wurde durch zunehmende bilaterale Spannungen überlagert, die die der Neuensetzung des Präsidenten des Internationalen Währungsfonds (IWF) betrafen.<sup>547</sup>

Insgesamt fiel damit die bilaterale Positionsabstimmung zur Lösung der Amsterdamer „left-overs“ bis zum Beginn der Regierungskonferenz 2000 ambivalent aus. Einerseits gelang beiden Regierungen, eine Positionsabstimmung für das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 vorzunehmen. Dies beruhte auf einer weitgehenden Interessenskonvergenz, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und zeigte sich in übereinstimmenden Vorstellungen, das Verhandlungsmandat inhaltlich und zeitlich zu limitieren. Die weitgehende Übernahme der bilateralen Vorstellungen durch die Europäischen Räte von Köln und Helsinki offenbarte die weiterhin vorhandene Funktionstüchtigkeit sowie den Gestaltungsanspruch der beiden Führungsnationen der EU.

Andererseits kam zwischen beiden Regierungen bei den einzelnen Verhandlungsthemen der Regierungskonferenz 2000 bis ihrem Beginn im Februar 2000 keine gemeinsame Positionsabstimmung zustande. Ursächlich hierfür war die auf französischer Seite bisher noch nicht erfolgte abschließende Positionierung. Dies sowie die bilaterale Ambivalenz aus deklaratorischem Konsens und dem bisherigen Fehlen konkreter inhaltlicher Übereinstimmung ließen die Frage offen, ob es während der Regierungskonferenz 2000 zu einer erfolgreichen Positionsabstimmung zu den einzelnen Verhandlungsmaterien kommen werde.

---

<sup>547</sup> Vgl. Schmalz, Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, S. 577.

### 3.2.7 Rechtliche und politische Rahmenbedingungen der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

Die rot-grüne Bundesregierung hatte für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Diese waren auf der Ebene der Regierungskonferenz 2000 gemeinschaftsrechtliche und für die Implementierung ihrer Ergebnisse in nationales Recht staatsrechtliche Vorgaben.

Auf der EU-Ebene musste die rot-grüne Bundesregierung die rechtlichen Vorgaben des Artikels 48 EU-Vertrag beachten, die die rechtlichen Grundlagen und das prozedurale Verfahren von Regierungskonferenzen in der EU bestimmten. Hier musste die rot-grüne Bundesregierung das Einstimmigkeitsgebot für alle gemeinschaftsvertraglichen Veränderungen mit konstitutionellen bzw. quasikonstitutionellen Charakter berücksichtigen.

Auf der innenpolitischen Ebene musste die rot-grüne Bundesregierung nicht nur die staatsrechtlichen Vorgaben des Artikels 23 des Grundgesetzes einhalten, die die rechtlichen Grundlagen der Gestaltung deutscher Europapolitik und die europapolitischen Mitbestimmungsrechte des Bundestags und des Bundesrats bestimmen. Vielmehr musste sie bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 insbesondere die Bestimmungen des Artikels 23, Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 79, Absatz 2 des Grundgesetzes berücksichtigen, die für die nationalstaatliche Umsetzung von Veränderungen der vertraglichen Grundlagen der EU jeweils eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat forderten.

Mit Blick auf diese staatsrechtlichen Vorgaben und des Verhandlungsauftrags der Regierungskonferenz 2000 bestand daher für die rot-grüne Bundesregierung die rechtliche Maßgabe, für eine erfolgreiche Ratifikation der Verhandlungsergebnisse die Zustimmung von jeweils einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates zu erhalten.

Gemäß den Bestimmungen des Grundgesetzes besaß die rot-grüne Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zwar die politische Prärogative. Allerdings musste sie mit Blick auf die dargestellten rechtlichen Vorgaben die Positionen des Bundestags und der Regierungen der Bundesländer mitberücksichtigen.

Diese rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes waren für die rot-grüne Bundesregierung mit Blick auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern von Bedeutung. So besaß sie weder im Bundestag noch im Bundesrat eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit. Angesichts der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den jeweiligen gesetzgebenden Kammern, die sich die rot-grüne Bundesregierung mit CDU/CSU als der maßgeben-

den innenpolitischen Opposition teilen musste,<sup>548</sup> bestand für die rot-grüne Bundesregierung die politische Notwendigkeit, die Positionen der von CDU/CSU geführten Bundesländer sowie die der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in ihre Verhandlungsziele und –strategie miteinzubeziehen.

---

<sup>548</sup> Die rot-grüne Bundesregierung besaß nur im Bundestag die absolute Mehrheit der Stimmen. Mit den verlorenen Landtagswahlen in Hessen am 7. Februar 1999 hatte sie die Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat verloren.



### 3.2.8 Zwischenfazit

Mit dem Beginn der Regierungskonferenz 2000 stand die rot-grüne Bundesregierung vor einer zentralen europapolitischen Herausforderung. Hier lag für sie eine schwierige Ausgangsposition vor. Dies galt insbesondere mit Blick auf ihre Zielsetzungen. Hierfür waren insgesamt sechs Gründe verantwortlich.

Erstens sollten mit der Regierungskonferenz 2000 politisch-symbolisch brisante Machtfragen geregelt werden, die gewichtige Auswirkungen auf die zukünftige interinstitutionelle und intergouvernementale Machtbalance der EU hatten und angesichts ihrer unmittelbaren Auswirkungen auf den machtpolitischen Handlungsspielraum der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sehr schwierige Verhandlungen erwarten ließen.<sup>549</sup>

Zweitens verschärfte der limitierte Zeitrahmen, in dem die Regierungskonferenz 2000 abgeschlossen werden sollte, diese machtpolitisch-symbolischen brisanten Verhandlungsmaterien zu regeln. Dieser wurde für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten noch verstärkt, die aus politischen und ökonomischen Gründen an einer zügigen EU-Erweiterung interessiert waren und auf denen ein hoher innen- und außenpolitischer Erwartungshorizont lag.

Drittens schaffte das inhaltlich limitierte und machtpolitisch-symbolisch brisante Themenportfolio für die nun folgenden portugiesischen und französischen EU-Ratspräsidentschaften schwierige Voraussetzungen, eine erfolgreiche Konsenssuche vorzunehmen. Dies galt gerade hinsichtlich der Interdependenz der Verhandlungsthemen, die einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen der EU-Partner schwierig gestalten ließen. Dies wird von Maurer pointiert herausgestellt:

„Durch diese selbst auferlegte Beschneidung des Verhandlungstableaus auf wenige Kernfragen der institutionellen Struktur der Europäischen Union war bereits zu Beginn der Regierungskonferenz klar, dass sich die Koppelgeschäfte zwischen Kompetenzallokationsfragen in einzelnen Politikfeldern und institutionellen Zugeständnissen zur effizienteren ‚Ausfüllung‘ der Kompetenznormen zumindest nicht mit der Leichtigkeit durchsetzen lassen, mit der in Maastricht und Amsterdam Machteinbussen gegen neue bzw. reformierte Politiken getauscht wurden.“<sup>550</sup>

Viertens existierten zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sehr starke Interessensdivergenzen. Diese mussten – je nach Thema – sehr heterogene und partiell auch diametral zueinanderstehende Verhandlungskonstellationen nachsichziehen. Hierbei kristallisierten sich insbesondere drei Konfliktlinien heraus, in denen sich die demographisch kleinen und großen Länder, die integrationsorientierten und reformskeptischen sowie die bisherigen und

---

<sup>549</sup> Eine Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU konnte daher auch während der Regierungskonferenzen 1991 und 1996 nicht vorgenommen werden.

<sup>550</sup> Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, S. 79.

zukünftigen EU-Mitgliedstaaten gegenüberstanden. Diese Konstellation musste die Ausgangslage für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zusätzlich belasteten.

Fünftens lag bisher keine deutsch-französische Positionsabstimmung zu den einzelnen Verhandlungsthemen vor, die für die bisherige Entwicklung der europäischen Integration von entscheidender Bedeutung waren. Zwar gelang in der Entstehungsphase der Regierungskonferenz 2000 eine informelle Positionsabstimmung, die auf einer Interessenskomplementarität beruhte, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Jedoch blieb eine bilaterale Positionsabstimmung bisher aus, welche die Voraussetzungen für einen konfliktarmen Verlauf der Regierungskonferenz 2000 sowie einen Ausgleich der heterogenen Interessen der EU-Mitgliedstaaten hätte erleichtern können.

Sechstens trug die rot-grüne Bundesregierung mit ihren Zielsetzungen ebenso dazu bei, die Ausgangslage der Verhandlungen zu erschweren. So waren ihre Positionen – fristgerechter Abschluss der Regierungskonferenz 2000, umfassende Institutionenreform und Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU – nicht nur ambitioniert. Vielmehr mussten gerade – trotz der integrationspolitisch sinnvollen Reformvorschläge zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU – die auf die Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands ausgerichteten Zielsetzungen deutliche Widerstände der EU-Partner erzeugen. Dazu kam erschwerend, dass sich die rot-grüne Bundesregierung mit ihren Zielsetzungen zwischen den unterschiedlichen Konfliktlinien positioniert hatte und unter dem innenpolitischen Druck der Bundesländer stand.

Angesichts der Erwartungen der Beitrittskandidatenstaaten standen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten unter erheblichem Druck, die Regierungskonferenz fristgerecht abzuschließen. So hätten sie bei einem Scheitern nicht nur ihre Reform- und Handlungsunfähigkeit dokumentiert. Vielmehr mussten sie dann mit schwer kalkulierbaren Folgen für die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration und der geplanten EU-Erweiterung rechnen. Unter Berücksichtigung dieser Sach- und Ausgangslage sollte für die rot-grüne Bundesregierung die Realisierung ihrer Zielsetzungen zu einer schwierigen Herausforderung werden.

### 3.3 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zu ihrem Abschluss auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000

#### 3.3.1 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 während EU-Ratspräsidentschaft Portugals

##### 3.3.1.1 Die Verhandlungsstrategie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft

Mit dem Abschluss des Europäischen Rats von Helsinki hatte die nachfolgende portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Aufgabe, für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 ein Konzept zu entwickeln. Hierbei stand sie vor der Herausforderung, eine Verhandlungsstrategie zu konzipieren, die dem zweiteiligen Mandat entsprach. In diesem Kontext galt es einerseits Optionen für die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ zu ermitteln und andererseits die Frage der Erweiterung des Themenportfolios zu prüfen.

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft entwickelte vor diesem Hintergrund für die Verhandlungen der Regierungskonferenz ein Dreistufenmodell,<sup>551</sup> das auf dem Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten am 24. Januar 2000 angenommen wurde.<sup>552</sup> Das portugiesische Konzept sah eine Aufteilung des Verhandlungsprozesses auf drei unterschiedlichen, hierarchisch organisierten Arbeitsebenen vor. Diese umfassten als „Vorbereitungsgruppe“ die Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, den Rat für allgemeine Angelegenheiten und den Europäischen Rat. Im Rahmen dieses Dreistufenmodells nahm als erste Arbeitsebene die „Vorbereitungsgruppe“ die zentrale Stellung ein. Hier sollten in Sitzungen, die in einem zeitlichen Abstand von ein bis zwei Wochen stattfinden sollten, die einzelnen Verhandlungsthemen erörtert und Optionen für deren Regelung gesucht werden.<sup>553</sup> Der Gruppe der Regierungsvertreter übergeordnet war der Rat für allgemeine Angelegenheiten, dem als oberste

---

<sup>551</sup> Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft veröffentlichte ihre Verhandlungsstrategie am 20.1.2000 und ihre Zeit- und Arbeitspläne am 15.2.2000 sowie am 6.4.2000. Vgl. Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ hinsichtlich der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform – Einzelheiten der praktischen Gestaltung und Arbeitsmethode, 5389/00, POLGEN 1, Brüssel, den 20.1.2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st05/05389d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Information note from the Presidency to the delegations concerning IGC 2000 – Provisional Work Programme, CONFER 4704/2/00 REV 2, Brussels, 15.2.2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04704-r2d0.pdf> (29.12.2008). Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Information note from the Presidency to the delegations concerning IGC 2000 – Provisional Work Programme, CONFER 4732/00, Brussels, 6.4.2000.

<sup>552</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf eines Protokolls der 2239. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 24.1.2000 in Brüssel, 5592/00, PV/CONS 1, Brüssel, den 9.3.2000, S. 4. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st05/05592d0.pdf> (29.12.2008). Hierbei stellte die portugiesische Regierung gleichzeitig auch ihr Arbeitsprogramm für ihre EU-Ratspräsidentschaft vor.

<sup>553</sup> Vgl. Vermerk des Vorsitzes für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ hinsichtlich der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform – Einzelheiten der praktischen Gestaltung und Arbeitsmethode, S. 2 und 4. Den Vorsitz in der Vorbereitungsgruppe während der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft hatte der Staatssekretär für Angelegenheiten der EU Francisco Seixas da Costa.

Ratsformation die politische Verantwortung für die Regierungskonferenz 2000 oblag. Er sollte sich einmal pro Monat treffen und sich mit Materien beschäftigen, die auf der Ebene der „Vorbereitungsgruppe“ nicht geregelt werden konnten.<sup>554</sup> Damit kam dem Rat für allgemeine Angelegenheiten die bedeutsame Funktion der Koordination und des Monitorings des Verhandlungsprozesses der Regierungskonferenz 2000 zu. In der dreistufigen Verhandlungsstrategie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft nahm der Europäische Rat aufgrund seiner ausschließlich politischen und für die weitere Entwicklung der EU richtliniengebenden Funktion eine Sonderrolle ein. Er sollte in der Mitte und am Ende der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft die bisherigen Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000 bewerten und über deren weiteren Verlauf sowie über die Frage der Erweiterung des Mandats beschließen.<sup>555</sup> Der Europäische Rat als oberstes politisches Gremium der Union sollte damit als „letzte Entscheidungsinstanz“ fungieren. Die Regierungskonferenz 2000 sollte durch das Generalsekretariat des Rats der EU unterstützt werden. Zugleich sollten gemäß den Vorgaben des Europäischen Rats von Helsinki die Europäische Kommission und das Europäische Parlament in die Verhandlungen eingebunden werden.<sup>556</sup> Der Zeit- und Arbeitsplan der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft richtete sich analog ihrer dreiteiligen Arbeitsmethode aus. So plante die portugiesische Regierung eine zeitliche Zweiteilung der Verhandlungen der Regierungskonferenz.<sup>557</sup> In der ersten Phase sollten die Verhandlungsthemen erörtert und die Positionen der Regierungsvertreter der EU-Mitgliedstaaten evaluiert werden.<sup>558</sup> Für die zweite Phase sah die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Klärung der Mandatserweiterung vor.<sup>559</sup> Hinsichtlich der einzelnen Verhandlungsthemen formulierte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft drei Schwerpunkte. Diese umfassten erstens die Reform der EU-

---

<sup>554</sup> Vgl. ebd. Auf der Ebene des Rats für allgemeine Angelegenheiten fungierte als Vorsitz der portugiesische Außenminister, Jaime Gama.

<sup>555</sup> Vgl. ebd. Im Rahmen des Europäischen Rats fungierte der portugiesische Premierminister Antonio Guterres als Vorsitzender.

<sup>556</sup> Vgl. ebd., S. 2. Gemäß den Vorgaben des Europäischen Rats von Helsinki sollten an den Sitzungen der Vorbereitungsgruppe zwei Beobachter des Europäischen Parlaments teilnehmen.

<sup>557</sup> Diese Planungen schlug der portugiesische Außenminister Gama am 4. Februar 2000 seinen Kollegen im Rat der EU vor. Vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Translation of Letter from Vasco Valente, President of Permanent Representatives (part II) to Javier Solana, Secretary General/High Representative from the 8<sup>th</sup> of February 2000, CONFER 4714/00, Brussels, 21<sup>st</sup> February 2000, S. 2. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04714en0.pdf> (29.12.2008).

Die erste Phase sollte den Zeitraum von Beginn der Regierungskonferenz am 14.2. bis zum Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten am 10.4.2000 umfassen, auf den die bisherigen Ergebnisse evaluiert werden sollte. Die zweite Phase sollte daran anschließen und bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rats in Santa Maria da Feira am 19.-20.6.2000 dauern.

<sup>558</sup> Um die Evaluation der Positionen zu beschleunigen und inhaltlich besser zu strukturieren, bat der portugiesische Außenminister in seinem Brief vom 4.2.2000 die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ihre Positionen zu formulieren und der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zu übermitteln. Vgl. ebd.

<sup>559</sup> Vgl. ebd.

Kommission und die der Stimmenverteilung im Rat der EU, zweitens die Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und drittens die Frage des abschließenden Mandats der Regierungskonferenz.<sup>560</sup> Aufgrund ihrer verhandlungstechnischen Komplexität sowie den Vorgaben des Europäischen Rats von Helsinki, während der Zusammenkunft des Europäischen Rats im Juni 2000 das Mandat endgültig festzulegen, bildeten die beiden letzten Themenfelder den Fokus der Verhandlungen im Arbeits- und Zeitplan der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft.<sup>561</sup> Nach einer Zwischenevaluation der erzielten Ergebnisse während des Europäischen Rats in Lissabon Mitte März 2000 sollte der Verhandlungsabschluss während der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft mit dem Treffen des Europäischen Rats in Santa Maria da Feira Mitte Juni 2000 erfolgen. In Verbindung mit einem Bericht zum Verhandlungsstand und Empfehlungen für den weiteren Fortgang der Regierungskonferenz sollte damit ihre Übergabe an die nachfolgende französische EU-Ratspräsidentschaft verbunden werden.<sup>562</sup>

Insgesamt hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft damit eine Verhandlungsstrategie konzipiert, die aus zwei Gründen inhaltlich und methodisch konsistent, „pragmatisch“<sup>563</sup> und erfolgversprechend war. Erstens wählte sie mit dem Dreistufenmodell eine im Rahmen von europäischen Verhandlungsprozessen bewährte Methode,<sup>564</sup> die mit Blick auf ihre Problemlösungshierarchie der inhaltlichen Komplexität sowie der integrations- und machtpolitischen Bedeutung der Verhandlungsthemen entsprach. Zweitens war auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung sinnvoll, da die Überführung von Politikfeldern in das Abstimmungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und die Mandatserweiterung in der ersten Hälfte des Gesamtzeitraums der Regierungskonferenz 2000 aufgrund ihrer verhandlungstechnischen Komplexität

---

<sup>560</sup> Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft hatte zu Beginn der Verhandlungen den nationalen Delegationen ein Übersichtspapier mit den verschiedenen Optionen für eine Mandatserweiterung unterbreitet. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Note from the Presidency, IGC 2000: Possible proposal for entering other items on the Conference agenda, CONFER 4716/00, Brussels, 1<sup>st</sup> March 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04716en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>561</sup> Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft plante für die Vorbereitungsgruppe insgesamt 15 Sitzungen. Zu den Verhandlungssitzungen der Vorbereitungsgruppe plante die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft sieben Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten sowie zwei Zusammenkünfte des Europäischen Rats. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Information note from the Presidency to delegations. IGC 2000 – Provisional Work Programme, CONFER 4704/2/00 REV 2, S. 2, URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04704-r2en0.pdf> (29.12.2008) und Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Information note from the Presidency to the delegations concerning IGC 2000 – Provisional Work Programme, CONFER 4732/00, S. 2.

Für die Reform des EuGH und des GeI sollte aufgrund des für die Vorbereitungsgruppe damit zu großen Arbeitsumfangs ein Sonderausschuss eingerichtet werden. Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 44.

<sup>562</sup> Vgl. Vermerk des Vorsitzes für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ hinsichtlich der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform – Einzelheiten der praktischen Gestaltung und Arbeitsmethode, S. 4.

<sup>563</sup> Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 43.

<sup>564</sup> So wandte auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für die Abschlussverhandlungen der Agenda 2000 eine ähnlich dreistufige Verhandlungsstrategie an.

und der Vorgaben des Europäischen Rats von Helsinki prioritär zu bearbeiten waren, um sie in der zweiten Hälfte der Regierungskonferenz zielführend und erfolgreich abschließen zu können. Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft hatte nach Fischer eine Verhandlungsstrategie gewählt,

„die die Verhandlungen nach Themen gliedern würden und es so ermöglichten, beide Verträge zügig zu screenen und innerhalb von wenigen Wochen ein erstes Barometer für das Machbare zu erhalten.“<sup>565</sup>

Dies galt insbesondere für die letztere Frage, bei der die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den nationalen Delegationen Vorschlagsfreiheit konzidierte und damit die Chance für eine ambitioniertere Reformagenda zur Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU offenließ.<sup>566</sup>

### 3.3.1.2 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Lissabon

Die Regierungskonferenz 2000 begann am 14. Februar 2000, die am Rande eines Treffens des Rats für allgemeine Angelegenheiten in Brüssel von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft offiziell eröffnet wurde.<sup>567</sup> Obgleich die Mitglieder des Rats für allgemeine Angelegenheiten ihren Wunsch ausdrückten, einvernehmliche Verhandlungen zu führen,<sup>568</sup> erfolgte ihr Start allerdings unter denkbar schwierigen Voraussetzungen. Zum einen begann die Regierungskonferenz 2000 vor dem Hintergrund der angespannten Beziehungen zwischen der Anfang Februar 2000 gebildeten neuen Regierung Österreichs und den anderen 14 Regierungen der EU-Mitgliedstaaten.<sup>569</sup> Zum anderen standen nun insbesondere wieder die Fragen

---

<sup>565</sup> Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 43.

<sup>566</sup> Vgl. ebd., S. 43ff.

<sup>567</sup> Vgl. ohne Angabe, Am 14. Februar offizieller Beginn der Regierungskonferenz, in: Agence Europe, Nr. 7655 vom 15.2.2000.

<sup>568</sup> Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 43.

<sup>569</sup> Am 3.10.1999 fanden in Österreich Wahlen zum Nationalrat statt, bei denen die Regierungsparteien, SPÖ und ÖVP, starke Verluste hinnehmen mussten. Demgegenüber konnte die rechtspopulistische FPÖ erheblich an Stimmen hinzugewinnen. Die darauffolgenden wochenlangen schwierigen Verhandlungen zwischen den bisher regierenden Parteien SPÖ und ÖVP führten zu keinem Ergebnis. Nachdem Ende Januar 2000 der Versuch der SPÖ, als stärkste Partei eine Minderheitsregierung mit Tolerierung der rechtspopulistischen FPÖ zu bilden, gescheitert war, bahnten sich Verhandlungen zwischen der ÖVP und der FPÖ an. Diese konnten am 4.2.2000 erfolgreich abgeschlossen werden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und aus Sorge vor Folgewirkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten beschlossen die Regierungen der anderen 14 EU-Mitgliedstaaten Sanktionen gegen die neue Regierung Österreichs. Diese erfolgten auf Initiative der französischen und belgischen Regierung und sahen die Reduktion der bilateralen Beziehungen vor, die auch für den gegenseitigen Umgang im Rat der EU gelten sollte. Allerdings kamen diese Sanktionen außerhalb der Bestimmungen des Artikels 7 EU-Vertrag zustande, gegen welche die neue Regierung Österreichs aus diesem Grund protestierte. Die rot-grüne Bundesregierung beteiligte sich hierbei uneingeschränkt an diesen Sanktionen, um keine Sonderrolle einzunehmen, die sie in einen aus ihrer Sicht schwierigen Beziehungszusammenhang zur neuen österreichischen Regierung gebracht hätte. Allerdings nahm die rot-grüne Bundesregierung bei der Einleitung und Umsetzung dieser Maßnahmen keine Führungsrolle ein.

der „left-overs“ des Vertrags von Amsterdam im unmittelbaren Mittelpunkt der europapolitischen Tagespolitik, die angesichts ihrer großen machtpolitisch-symbolischen Brisanz und ihrer Auswirkungen auf die institutionelle Architektur einer erweiterten EU für die an den Verhandlungen beteiligten Regierungen der EU-Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung waren.

Nach der offiziellen Eröffnung der Regierungskonferenz 2000 startete die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Verhandlungen analog ihrer Strategie. So fokussierte sie zunächst eine Erörterung der Verhandlungsthemen und die damit verbundene Evaluation der nationalen Positionen, die ein genaues Bild über inhaltliche Schnittmengen und Konflikte ergeben sollte. Den Auftakt bildete die konstituierende Sitzung der Vorbereitungsgruppe, die am 15. Februar 2000 in Brüssel stattfand und in deren Mittelpunkt die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft einen Meinungsaustausch über die Materie der Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit stellte.<sup>570</sup> Hier griff die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den Vorschlag der vorangegangenen finnischen EU-Ratspräsidentschaft auf, den sie den Delegationen der Vorbereitungsgruppe unterbreitete.<sup>571</sup> Danach sollten die Verhandlungen hinsichtlich der Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit in insgesamt sechs Kategorien unterteilt werden. Diese umfassten erstens das Funktionieren des Binnenmarktes, zweitens den Gemeinschaftshaushalt, drittens institutionelle Anomalien, viertens die personelle Besetzung von Gemeinschaftsorganen und –institutionen, fünftens die Außenbeziehungen und sechstens sonstige Bestimmungen der Verträge.<sup>572</sup> Vor diesem Hintergrund und unter der Berücksichtigung des Berichts der finnischen EU-Ratspräsidentschaft schlug der portugiesische Vorsitz als Verhandlungsmethode eine nach inhaltlichen Kategorien unterteilte Einzelfallprüfung vor.<sup>573</sup> Diese Verhand-

---

<sup>570</sup> Vgl. ohne Angabe, Vorbereitende IGC-Gruppe erörtert Ausweitung der qualifizierten Mehrheit – Start der Debatte über eventuelle Erweiterung der IGC-Tagesordnung, in: Agence Europe, Nr. 7657 vom 17.2.2000.

<sup>571</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting (QMV) - Introductory Note, CONFER 4705/1/00 REV 1, Brussels, 11<sup>th</sup> February 2000, S. 1. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04705-r1en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>572</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Articles which could move to qualified majority voting as they stand, CONFER 4706/1/00 REV 1, Brussels, 11<sup>th</sup> February 2000, S. 1-6. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04706-r1en0.pdf> (29.12.2008).

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft listete hierbei Vertragsbestimmungen auf, bei denen aus ihrer Sicht eine Überführung in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit prinzipiell möglich sein könnte.

<sup>573</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting (QMV) - Introductory Note, CONFER 4705/1/00 REV 1, Brussels, 11<sup>th</sup> February 2000, S. 2. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04705-r1en0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Rat der Europäischen Union, Effiziente Institutionen nach der Erweiterung, S. 5. Vgl. auch Maurer, Die institutionelle Ordnung einer erweiterten Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, S. 54.

lungsmethode hatte jeweils einen strategischen Vor- und Nachteil. Einerseits erlaubte sie eine differenzierte Herangehensweise bei der Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, die die sehr heterogenen Interessenslagen der EU-Mitgliedstaaten berücksichtigte. Dies galt insbesondere durch die systematische Kategorisierung der vergemeinschafteten Politikfelder, die ein systematisches Herangehen ermöglichte. Andererseits war damit der Weg für langwierige und komplizierte Verhandlungen geebnet, die angesichts der partiell sehr heterogenen Interessenslagen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zu erwarten waren.

Den Beginn der Regierungskonferenz 2000 nahm auch die rot-grüne Bundesregierung zum Anlass, ihre Ziele zu den Verhandlungen darzustellen. Hierbei äußerten sich die gouvernementalen Akteure Deutschlands zu den einzelnen Verhandlungsthemen und zur bisherigen Verhandlungsstrategie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft. Auf der Basis ihrer Doppelstrategie aus umfassender Institutionenreform und Sicherung der Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU forderte die rot-grüne Bundesregierung für die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU und einer zügigen EU-Erweiterung tiefgreifende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU. So erklärte Außenminister Fischer am 17. Februar 2000 in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag:

„Dem, was Sie über Mehrheitsentscheidungen und Kompetenzabgrenzungen gesagt haben, stimme ich zu. Aber außerhalb des Verfassungsgefüges des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gibt es in Europa kaum Erfahrung mit konkurrierender Gesetzgebung. Das heißt, über Mehrheitsentscheidungen werden wir Kompetenzabgrenzung erzielen, nicht umgekehrt. Ich halte Kompetenzabgrenzungen für dringend notwendig. (...)

Ich kann Ihnen versichern: Wir wollen in den drei entscheidenden Punkten, die in Amsterdam nicht gelöst worden sind, vorankommen. (...)

Die Größe und die Zusammensetzung der Kommission betrifft schwierige Fragen: Sollen alle Länder nach ihrer Größe bewertet werden? Wenn ja, werden die zwei größten Nationen weiterhin zwei EU-Kommissare stellen? Ist eine Kommission mit über 30 Kommissaren überhaupt noch handlungsfähig, wenn sich die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf 20 oder 25 erhöht? Ich halte das praktisch nicht machbar und für nicht gut. Die Handlungsfähigkeit der Kommission wäre nicht mehr gegeben. Aber dann stellt sich die Frage: Verzichten die großen Staaten auf einen Kommissar? Das hieße wiederum, dass ein Land wie Luxemburg genauso bewertet wird wie die Bundesrepublik Deutschland oder Frankreich. Das ist ebenfalls eine Frage der Repräsentation. Das sind alles schwierige Fragen, bei denen Interessen aufeinanderstoßen. (...)

Wir verfolgen eine realistische Strategie. Für uns ist es wichtig, dass die Regierungskonferenz bis zum Ende der französischen Präsidentschaft auf dem Gipfel in Nizza Ergebnisse zeitigt. Das wollen wir erreichen; das ist realistisch. Deswegen gibt es nur ein reduziertes Programm: Zusammensetzung und Größe der Kommission sowie Stimmgewichtung. (...)

Schließlich geht es um das Prinzip der Mehrheitsentscheidung. (...) Wir unterstützen den ersten Entwurf, der während der Präsidentschaft vorgelegt worden ist, sozusagen um hier ein entsprechendes Screening vorzunehmen und abzugleichen, was möglich ist. Aber das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen ist natürlich eine delikate Frage. ... Dann, wenn sich eine Mehrheitsentscheidung - (...) - gegen die nationalen Interessen des jeweiligen Landes und seiner Öffentlichkeit richtet, wird es eine riesige Debatte geben. Das heißt, ohne gleichzeitige Unterfütterung durch eine entsprechende parlamentarische Stärkung wird es meines Erachtens im Konfliktfall sehr



schwierig werden. Dennoch sind wir für eine Ausdehnung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen, weil dies ein unabweisbarer Schritt ist.“<sup>574</sup>

Auch stellte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellung zur Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz dar. Diese sollte nicht nur ihre bisherige singuläre Bedeutung für die weitere Entwicklung der europäischen Integration behalten. Vielmehr zeigte die rot-grüne Bundesregierung ihr Interesse an einem funktionierenden bilateralen Verhältnis für eine erfolgreiche Regierungskonferenz. Dies unterstrich Außenminister Fischer am 17. Februar 2000 vor dem Deutschen Bundestag:

„Der deutsch-französische Motor der europäischen Integration ist unersetzbar, unabhängig von den Regierungsmehrheiten in Paris und in Berlin bzw. früher Bonn. Die deutsch-französische Verbindung ist der entscheidende Motor, der den europäischen Einigungsprozess voranbringen muss. Daran arbeiten wir auf das Intensivste.“<sup>575</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung äußerte sich jedoch nicht nur zu den dargestellten Verhandlungsthemen der Regierungskonferenz 2000. Vielmehr bezog sie auch Stellung zu den Fragen der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und der Mandatserweiterung. Zum einen forderte sie eine tiefgreifende Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU, in deren Zentrum sie eine Verbesserung der demographischen Repräsentativität stellte, die über eine größere Spreizung der Stimmenverteilung zwischen den demographisch kleinen und den großen EU-Mitgliedstaaten erfolgen sollte. Zum anderen verlangte sie, die verstärkte Zusammenarbeit in das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen. Dies wurde von Bundeskanzler Schröder in einem Interview gegenüber dem Südwestrundfunk (SWR) am 27. Februar 2000 unterstrichen:

„Wir müssen das [die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU] leisten. Ein noch größeres Europa – und ich sage noch einmal, das europäische Haus darf nicht an der deutschen Ost- oder polnischen Westgrenze aufhören – braucht andere Entscheidungsmechanismen als die, die wir jetzt haben. Ich denke, dass das, was wir uns vorgenommen haben in der Regierungskonferenz, nämlich drei Punkte vor allem zu leisten: Einmal über die Größe der Kommission zu beschließen, zum anderen die Frage zu lösen, wie soll denn die Stimmengewichtung sein, ist es wirklich angemessen, dass die ganz großen Länder in ähnlicher Weise vertreten sind, oder nur unwesentlich besser vertreten sind als die ganz kleinen Länder; das werden wir lösen müssen, und dann wird es darauf ankommen, das Verhältnis zwischen Einstimmigkeit und Mehrheitsentscheidungen zu verändern, denn in einem größer gewordenen Europa braucht man ein größeres Maß an Mehrheitsentscheidungen, sonst funktioniert das nicht. Und es kommt noch etwas hinzu: Wir werden auch unter dem Stichwort „Flexibilität“ dafür sorgen müssen, dass die Länder, die weiter integriert sind, die was die Vertiefung der Europäischen Union fortgeschrittener sind, dies auch deutlich machen können. Das heißt, wir werden ein Europa bekommen, das mehrere Geschwindigkeiten, was die Integration angeht, hat. Und auch diese Frage wird in der Regierungskonferenz zu besprechen sein.“<sup>576</sup>

Letztlich äußerten sich die Regierungsakteure Deutschlands zur weiteren Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Hier kündigten sie an, während der Verhand-

---

<sup>574</sup> Rede von Außenminister Joseph Fischer am 17.2.2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 87. Sitzung, Plenarprotokoll 14/87, S. 8069-8071, S. 8069ff.

<sup>575</sup> Ebd.

<sup>576</sup> „Interview der Woche“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Südwestrundfunk (SWR) vom 27.2.2000.

lungen Initiativen zu lancieren, die eine breite Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration einleiten und die weitere Entwicklung der EU vorzeichnen sollten. So sagte Außenminister Fischer am 17. Februar 2000 vor dem Deutschen Bundestag:

„Ich bin der Meinung, wir sollten eine parallele Vorgehensweise an den Tag legen. (...) Wir sollten einerseits eine realistische Strategie verfolgen, das heißt, dass das, was aus heutiger Sicht wirklich gemacht werden kann, auch erreicht wird. Wir wollen andererseits aber parallel dazu – nicht als Alternative – eine Diskussion vor allen Dingen unter dem Gesichtspunkt der zukünftigen Verfasstheit Europas, sozusagen eine Maastricht-II-Diskussion über die politische Integration.

Wenn es eine Mehrheit für weitergehende Schritte in dem anvisierten Zeitraum bis zum Ende der französischen Präsidentschaft geben sollte, dann wollen wir die Möglichkeit nutzen, energische, weiterführende Schritte zu gehen. Vielleicht können die Konturen der nächsten Entscheidungen nach der Regierungskonferenz auch schon konkretisiert werden.“<sup>577</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung setzte damit zu Beginn der Regierungskonferenz 2000 eindeutige Zeichen, in welche Richtung die Verhandlungen und insbesondere ihre Ergebnisse aus ihrer Sicht gehen sollten. Sie strebte eine möglichst weitgehende Umsetzung ihrer Zielsetzungen und den damit verbundenen Prioritäten an. Mit ihrer Forderung nach einer Stärkung von Effizienz, Effektivität, Transparenz und der Verbesserung der demographischen Repräsentativität sowie der damit verbundenen demokratischen Legitimation hinsichtlich der Größe, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Machtverteilung der Gemeinschaftsorgane und –institutionen und einer daran gekoppelten Sicherung des machtpolitischen Handlungsspielraums Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU lag sie damit auf ihrer bisherigen Linie. Allerdings zeigte die rot-grüne Bundesregierung hierbei eine differenzierte und partiell ambivalente Herangehensweise. Während sie ihre Forderung nach einer umfassenden und tiefgreifenden Institutionenreform als einen zentralen Bestandteil ihrer zweigliedrigen komplementären Politikstrategie ins Zentrum ihrer Zielsetzungen stellte, hielt sie sich im Hinblick auf die Vergrößerung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge der EU zurück. Dies wurde deutlich hinsichtlich der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU. So plädierte sie im Hinblick auf die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU zwar für eine deutliche Verbesserung der demographischen Repräsentativität. Jedoch ließ sie hierbei keine Präferenz hinsichtlich ihrer Realisierung erkennen und verwies insbesondere nicht auf die exponierte Stellung Deutschlands als demographisch größtes EU-Mitgliedsland. Mit dieser Zurückhaltung zeigten die gouvernementalen Akteure Deutschlands, dass sie sich der Brisanz der besonderen Stellung Deutschlands bewusst waren und in dieser Frage durch eine zu starke Akzentuierung dieses Sachverhalts nicht gleich zu Beginn der Regierungskonferenz 2000 eine Konfrontation mit ihren EU-Partnern und eine damit ver-

---

<sup>577</sup> Rede von Außenminister Joseph Fischer vor dem Deutschen Bundestag am 17.2.2000, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, S. 8070ff.

bundene Verhärtung der Verhandlungspositionen suchten.<sup>578</sup> Diese Orientierung wurde auch in ihrer Forderung zur Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit deutlich. So signalisierte sie auch hier ihre Bereitschaft, dass sie zugunsten der Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU die Möglichkeit einer Nichtberücksichtigung der deutschen Position in Kauf nahm.

Andererseits offenbarte die rot-grüne Bundesregierung im Hinblick auf ihre Vorstellungen für eine tiefgreifende Institutionenreform, dass sie Konflikte mit ihren EU-Partnern nicht scheute. Dies wurde mit ihren Vorstellungen zur Reform der EU-Kommission und der Mandatserweiterung. Im Hinblick auf die EU-Kommission bezog die rot-grüne Bundesregierung eine klare Frontstellung gegenüber den demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten, da sie sowohl die Aufgabe des Prinzips „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ als auch als Kompensation für die Aufgabe des zweiten deutschen Kommissars eine Verbesserung der demographischen Repräsentativität forderte. Unter Berücksichtigung der seit den 1990er Jahren gegenüber dem Rat der EU zurückgegangenen Einfluss der EU-Kommission musste dies zu einer erheblichen Aufwertung der demographisch großen EU-Mitgliedstaaten und zu einer deutlichen Schwächung des Machtradius der demographisch kleinen EU-Mitgliedsländer führen. Ähnliches galt auch in der Frage der Mandatserweiterung. Hier nahm die rot-grüne Bundesregierung durch ihre Forderung, die verstärkte Zusammenarbeit im Verhandlungsmandat zu berücksichtigen, eine Frontstellung gegenüber den EU-Partnern ein, die dies aufgrund ihrer prinzipiellen integrationsskeptischen Haltung oder aus Befürchtungen vor einer Verzögerung der EU-Erweiterung ablehnten. Gerade bei Letzterem wurde erneut deutlich, dass die verstärkte Zusammenarbeit für die rot-grüne Bundesregierung als das Instrument gesehen wurde, mit dem sie ihre übergeordneten europapolitischen Zielsetzungen – die Sicherstellung einer zügig erweiterten, jedoch zugleich politisch handlungsfähigen EU – zu realisieren betrachtete und sie hierfür eine notwendigerweise folgende Differenzierung der europäischen Integration akzeptierte. Eine darüber hinausgehende Erweiterung des Mandats lehnte die rot-grüne Bundesregierung ab. Dies betraf insbesondere die Forderung der Regierungen der Bundesländer nach einer Kompetenzabgrenzung. Obgleich sie eine prinzipielle Zustimmung zu diesem Anliegen signalisierte, musste die rot-grüne Bundesregierung in dieser Frage eine klare ablehnende Haltung einnehmen. Denn mit der Aufnahme dieser Materie in das Verhandlungsmandat wa-

---

<sup>578</sup> Dass die rot-grüne Bundesregierung gerade in der Frage der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU aufgrund der besonderen Stellung Deutschlands als demographisch größtes EU-Mitgliedsland eine zurückhaltende Position einnehmen sollte, stellte auch Außenminister Fischer während der Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestags am 16.2.2000 fest. Vgl. Deutscher Bundestag, Protokoll der 36. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 1.3.2000, S. 40.

ren angesichts ihres Umfangs nicht nur die übergeordneten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung – fristgerechter Abschluss der Regierungskonferenz 2000 und zügige EU-Erweiterung – gefährdet, die darüber hinaus von einer sehr großen Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten aus eigenen staatsorganisatorischen Gründen negiert wurde. Vielmehr wären damit negative Rückwirkungen auf die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik verbunden gewesen.

Anstelle einer zu starken Mandatserweiterung planten die gouvernementalen Akteure Deutschlands eine Initiative für eine Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration, deren Ergebnisse die weitere Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 vorzeichnen sollte. Dieser Plan war aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens zeigten die gouvernementalen Akteure Deutschlands erneut die Erkenntnis, dass die Reformtiefe des Mandats für die langfristige Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit der EU zu gering und die europäische Integration durch die weitgehende Abarbeitung ihrer bisherigen integrationspolitischen Großprojekte an eine Stelle getreten war, an der grundsätzlich über die Zukunft der EU nachgedacht werden musste. Zweitens erhoben sie einen Anspruch darauf, die weitere Entwicklung der EU während und nach der Regierungskonferenz 2000 führend gestalten zu wollen. Allerdings barg eine solche Initiative die Gefahr, dass sie bei einer erfolgreichen Lancierung die Aufmerksamkeit von den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 und der damit verbundenen Aufgabe der institutionellen Vorbereitung der EU auf die geplante EU-Erweiterung lenken konnte.

Als unverzichtbares Fundament für einen erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 fungierte in der Zielsetzungskonzeption der rot-grünen Bundesregierung eine funktionierende deutsch-französische Kooperation. Unter Berücksichtigung eigener Erfahrungen entsprach die rot-grüne Bundesregierung damit der bisherigen singulären Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Weiterentwicklung der europäischen Integration, die gerade vor dem Hintergrund der mit der Regierungskonferenz 2000 verbundenen institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung eine besondere Relevanz erhielten. Mit ihrem Bekenntnis zur Singularität der deutsch-französischen Beziehungen als Erfolgsgarant der Regierungskonferenz 2000 nährte die rot-grüne Bundesregierung zugleich die Erwartung, dass es zwischen beiden Regierungen zu einer baldigen Positionsabstimmung kommen werde, die bereits Ende 1998 vereinbart und für Anfang 2000 angestrebt worden war.

Im Hinblick auf den weiteren Verhandlungsprozess der Regierungskonferenz 2000 hatte die Positionierung der rot-grünen Bundesregierung ambivalente Konsequenzen. Einerseits gab sie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ein klares Signal, sie in ihren Aktivitäten zu un-

terstützen und hierbei eine konstruktive Rolle einzunehmen. Dies galt insbesondere für die vom portugiesischen Vorsitz fokussierte Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Andererseits waren aber gerade mit den dargestellten Vorstellungen für eine tiefgreifende und umfassende Institutionenreform Konflikte mit den demographisch kleinen und integrationsskeptischen EU-Partnern und eine damit verbundene Verhärtung der Verhandlungspositionen zu erwarten.

Diese Entwicklung zeichnete sich sukzessive in der zweiten und dritten Sitzung der Verhandlungsgruppe ab, die am 25. Februar und 7. März 2000 in Brüssel stattfanden und die die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft analog ihrer Strategie gestaltete. Hier fokussierte sie vor allem zwei Themenschwerpunkte. Zum einen setzte sie die Gespräche über die Möglichkeiten der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen fort.<sup>579</sup> Aufbauend auf den Erörterungen der konstituierenden Sitzung einer nach Kategorien erfolgende Einzelfallprüfung unterbreitete die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den nationalen Delegationen Vorschläge mit Optionen zur Überführung von Politikfeldern in das Abstimmungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hierbei fokussierte der portugiesische Vorsitz Politikfelder, die aufgrund ihrer Inhalte und Qualität für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung waren. Zu diesen zählten insbesondere die Vertragsbestimmungen zur gemeinschaftlichen Steuerpolitik,<sup>580</sup> der Sozialpolitik,<sup>581</sup> der Umweltpolitik,<sup>582</sup> der Justiz- und Innenpolitik<sup>583</sup> sowie der Generalermächtigungsklausel des Artikels 308 des EG-Vertrags.<sup>584</sup> Zum

---

<sup>579</sup> Vgl. ohne Angabe, Vorbereitungsgruppe setzt Diskussion über qualifizierte Mehrheit fort und berät über Fragen, die die IGC über die ‚Überbleibsel von Amsterdam‘ hinaus behandeln könnte, in: Agence Europe, Nr. 7663 vom 25.2.2000. Vgl. ohne Angabe, Seixas-da-Costa-Gruppe berät über die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit und die mögliche Aufnahme weiterer Themen, in: Agence Europe, Nr. 7670 vom 7.3.2000.

<sup>580</sup> Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft schlug in diesem Politikfeld die Koordination der nationalen Steuergesetze oder die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen vor. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Taxation provisions, CONFER 4707/00, Brussels, 22<sup>nd</sup> February 2000, S. 2ff. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04707en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>581</sup> Die Vorschläge der portugiesischen Präsidentschaft konzentrierten sich auf die Bestimmungen des EG-Vertrags zur Freizügigkeit, der sozialen Sicherheit sowie der Rechte von Arbeitnehmern. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Social provisions, CONFER 4708/00, Brussels, 22<sup>nd</sup> February 2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04708en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>582</sup> Hierbei lag der Fokus der Vorschläge auf der Raumordnung, der Bodennutzung, der Struktur der nationalen Energieversorgung und der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zugeordnete steuertechnische Fragen. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting on the environment, CONFER 4709/00, Brussels, 22<sup>nd</sup> February 2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04709en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>583</sup> Hinsichtlich der Justiz- und Innenpolitik ging es um Bestimmungen des EU- und des EG-Vertrags, die sich um Visa-, Asyl- und Migrationspolitik sowie die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit drehten. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – JHA field, CONFER 4710/00, Brussels, 22<sup>nd</sup> February 2000, S. 1. ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04710en0.pdf> (29.12.2008).

anderen führte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft eine Aussprache zu weiteren Vertragsänderungen durch, die mit der Lösung der Amsterdamer „left-overs“ in Verbindung standen und zu denen die Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen gehörte.<sup>585</sup> Der portugiesische Vorsitz präsentierte hierzu Vorschläge, welche die Regelung der zukünftigen Größe, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Machtbefugnisse des Europäischen Parlaments,<sup>586</sup> des Europäischen Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen<sup>587</sup> unter den Bedingungen einer erweiterten EU betrafen. Vor dem Hintergrund seiner exponierten Stellung im institutionellen Gefüge der EU sowie im europäischen Gesetzgebungsprozess maß die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den Reformen das Europäische Parlament betreffend große Bedeutung zu. In deren Mittelpunkt stellte sie insbesondere die Fragen der absoluten Zahl der Mitglieder, der demographischen Repräsentativität der Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten und die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens.<sup>588</sup> Letztlich initiierte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft einen ersten Meinungsaustausch zur Reform der EU-Kommission, zur Stimmenverteilung im Rat der EU sowie zur Mandatserweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit.<sup>589</sup>

---

<sup>584</sup> Hinsichtlich der Bestimmungen des EG-Vertrags formulierte der portugiesische Vorsitz die Frage, ob die bisherigen Politikfelder, in denen die Generalermächtigungsklausel vom Rat der EU zumeist angewendet wurde, nun eigenständig in den EG-Vertrag und das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollten. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Consideration of some areas already covered by Community powers, exercise of which has in the past, in the absence of any specific procedure, given rise to frequent use of the procedures laid down in Article 308 of the TEC, CONFER 4711/00, Brussels, 22<sup>nd</sup> February 2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04711en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>585</sup> Vgl. ohne Angabe, Vorbereitungsgruppe setzt Diskussion über qualifizierte Mehrheit fort und berät über Fragen, die die IGC über die ‚Überbleibsel von Amsterdam‘ hinaus behandeln könnte, in: Agence Europe, Nr. 7663 vom 25.2.2000. Vgl. ohne Angabe, Seixas-da-Costa-Gruppe berät über die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit und die mögliche Aufnahme weiterer Themen, in: Agence Europe, Nr. 7670 vom 7.3.2000.

<sup>586</sup> Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliament, CONFER 4713/00, Brussels, 24<sup>th</sup> February 2000. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04713en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>587</sup> Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Note from the Presidency. IGC 2000: other amendments to the Treaties with the regard to: the Court of Auditors, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions, CONFER 4715/00, Brussels, 24<sup>th</sup> February 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04715en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>588</sup> Im Detail ging es vor allem um folgende Problematiken: Beibehaltung der bisherigen Obergrenze von 700 Abgeordneten bei Vollzug der EU-Erweiterung, Verbesserung der demographischen Repräsentativität über eine lineare Reduktion aller nationalen Kontingente oder eine strenge Umsetzung des Prinzips der degressiven Proportionalität, mögliche Optionen zur Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EPs. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliament, CONFER 4713/00, Brussels, 24<sup>th</sup> February 2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04713en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>589</sup> Vgl. ohne Angabe, Tsatsos berichtete – mit einer gewissen Zuversicht – über die Arbeiten in der Vorbereitungsgruppe – Fragen neben den drei ‚Überbleibseln‘ von Amsterdam: Flexibilität, Grundrechtecharta, in: Agence Europe, Nr. 7667 vom 2.3.2000. Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft demonstrierte damit mit dem Verhandlungsbeginn der Regierungskonferenz 2000 ein anspruchvolles Tempo. Allerdings wurde der Umfang ihrer Aktivitäten kontrastiert durch den Mangel an Ergebnissen, die die ersten Sitzungen der Vorbereitungsgruppe erbrachten. So gingen aus den Erörterungen der Verhandlungsthemen keine greifbaren Resultate hervor. Dies lag zum einen daran, dass die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft gemäß ihrer Strategie ohnehin zunächst nur die Vorstellungen der nationalen Delegationen und damit verbundene Konsens- oder Konfliktlinien evaluieren wollte. Zum anderen zeigten die bisherigen Verhandlungsrunden aber auch, dass die nationalen Delegationen taktierten und angesichts noch weitgehend nicht vorhandener offizieller Positionen sich mit konkreten Ausführungen zurückhielten,<sup>590</sup> was angesichts der bisherigen Erfahrungen bei bedeutsamen EU-Verhandlungsprozessen zu erwarten war.<sup>591</sup> Allerdings kristallisierten sich in den Verhandlungen der Vorbereitungsgruppe bereits zwei Konfliktlinien heraus. Der erste Konflikt zeichnete sich bei der Reform der EU-Kommission, der Stimmengewichtung im Rat der EU und der Sitzverteilung im Europäischen Parlament ab. Hier standen sich die Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten gegenüber.<sup>592</sup> Die zweite Konfliktlinie bildete sich in der Frage der Mandatserweiterung. Bei der hierbei im Mittelpunkt stehenden verstärkten Zusammenarbeit standen sich integrationsorientierte und – skeptische Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber.<sup>593</sup> Hier war aber eine Mehrheit identifizierbar, die sich eine dahingehende Mandatserweiterung vorstellen konnte.<sup>594</sup> Für die rot-grüne Bundesregierung, die gegenüber der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ihre Haltung noch nicht vollständig dargestellt hatte,<sup>595</sup> war der bisherige Verhandlungsverlauf in

---

Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000.

<sup>590</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Sorge um die Handlungsfähigkeit der EU, in: Handelsblatt vom 16.3.2000.

<sup>591</sup> Die Zurückhaltung der Delegationen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zu Beginn der Regierungskonferenz 2000 entsprach den Verläufen von ähnlichen Verhandlungen in der EU. Diese Strategie setzten die Delegationen hierbei gezielt ein, um eine günstige Ausgangsposition für die Abschlussverhandlungen zu erzielen.

<sup>592</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Sorge um die Handlungsfähigkeit der EU, in: Handelsblatt vom 16.3.2000.

<sup>593</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000.

<sup>594</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000.

<sup>595</sup> Diese wurde erst am 30.3.2000 veröffentlicht. Vgl. CONFER 4733/00, Brussels, 30<sup>th</sup> March 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04733en0.pdf> (29.12.2008).

zweifacher Hinsicht von Relevanz. Zum einen war sie nicht nur in beide Konfliktlinien unmittelbar einbezogen, in der sie sich in den Gruppen der Regierungen der demographisch großen und integrationsorientierten EU-Mitgliedstaaten wiederfand. Vielmehr hatte sie mit ihrer eindeutigen Positionierung auch einen Anteil an der Herausbildung dieser Konflikte, die gerade im Hinblick auf die Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU vor dem Hintergrund der exponierten Stellung Deutschlands als demographisch größtes EU-Mitgliedsland besonderes Gewicht erhielten.

Parallel zum Verhandlungsbeginn vollzogen sich in Deutschland politische Entwicklungen, die für die bisherige Positionierung der rot-grünen Bundesregierung von zentraler Bedeutung waren. So fand am 10. März 2000 in Brüssel ein Treffen der Ministerpräsidenten der Bundesländer mit dem Präsidenten der EU-Kommission, Romano Prodi, statt. Hier wiederholten die Regierungschefs der Bundesländer ihre Drohung, dass sie die Ratifikation der Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000 im Bundesrat verweigerten, wenn es im Rahmen der Verhandlungen nicht zu einem gemeinschaftsvertraglich fixierten Schutz des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge, einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie eine damit verbundene Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Ebene der Bundesländer komme.<sup>596</sup> Diese Junktim-Drohung der Ministerpräsidenten der Bundesländer hatte für die rot-grüne Bundesregierung aus drei Gründen Relevanz. Erstens geriet sie im Hinblick auf den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz innenpolitisch unter Druck, da sie durch die staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes verpflichtet war, die Vorstellungen der Bundesländer bei der Vertragsrevision zu berücksichtigen. Zweitens gefährdete diese Junktim-Drohung insbesondere ihre übergeordneten Zielsetzungen der fristgerechten Beendigung der Regierungskonferenz 2000 und eine daran geknüpfte zügige EU-Erweiterung, da eine Behandlung dieser Materie aufgrund ihres Umfangs und ihrer Komplexität nicht im vereinbarten zeitlichen Rahmen zu bewerkstelligen war. Drittens lehnte die Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten entweder angesichts ihres Interesses an einer zügigen EU-Erweiterung oder aufgrund von befürchteten negativen innenpolitischen Rückwirkungen auf ihr mehrheitlich zentralistische Staatsorganisation diese Materie ab. So barg eine Berücksichtigung dieses vor dem Hintergrund des föderalen Staatsaufbaus Deutschlands zu verstehenden „deutschen Themas“ das Risiko, dass ihr EU-Partner ebenfalls für sie wichtige „nationale Themen“ behandeln wollten.<sup>597</sup>

---

<sup>596</sup> Vgl. ohne Angabe, Ministerpräsidenten drohen Prodi, in: FAZ vom 11.3.2000. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 367ff.

<sup>597</sup> Vgl. Nass, Klaus Otto, Wer mit dem Zaunpfahl winkt, in: FAZ vom 24.6.2000.



Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft setzte nach den erfolgten Sitzungen der Vorbereitungsgruppe ihre Aktivitäten analog ihrer Strategie fort. Hierfür war nun das zweite Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten vorgesehen, das einer Evaluation der bisherigen Ergebnisse sowie der Vorbereitung der weiteren Sitzungen der Vorbereitungsgruppe dienen sollte. In den inhaltlichen Fokus dieses Treffens stellte der portugiesische Vorsitz die Frage nach den Möglichkeiten, Grenzen und Kriterien der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU, die aufgrund ihrer hohen machtpolitisch-symbolischen Bedeutung und den sehr unterschiedlichen Vorstellungen der nationalen Delegationen schon nach den bisherigen Sitzungen der Vorbereitungsgruppe zu einem Konflikt zwischen den Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten geführt hatte.<sup>598</sup> In dieser Frage kam es im unmittelbaren Vorfeld des Treffens des Rats für allgemeine Angelegenheiten zu einer deutlichen Verschärfung der Tonlage zwischen beiden Lagern, bei der die demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten mit einem Scheitern der Regierungskonferenz 2000 drohten.<sup>599</sup> Die Ursache für diese Zuspitzung des Konflikts waren aktuelle Entwicklungen der europäischen und internationalen Politik zur Koordination personalpolitischer Entscheidungen für den Internationalen Währungsfonds (IWF)<sup>600</sup> und zur Verhinderung von Veränderungen des gemeinschaftlichen Urheberrechts,<sup>601</sup> bei denen sich die demographisch kleinen EU-

<sup>598</sup> Vgl. ohne Angabe, Gama fordert am Montag auf Ministerebene versammelte IGC auf, sich auf Zusammensetzung der Kommission und Stimmgewichtung im Rat ausgehend von präzisen Fragen der Präsidentschaft zu konzentrieren, in: Agence Europe, Nr. 7679 vom 18.3.2000.

<sup>599</sup> So warnte der Wirtschaftsminister Österreichs, Bartenstein, vor einem Direktorat der demographisch großen EU-Mitgliedstaaten und drohte in der Frage der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU vor einem Scheitern der Regierungskonferenz 2000. Vgl. ohne Angabe, Österreichische Vorbehalte gegen EU-Reformen, in: FAZ vom 17.3.2000.

<sup>600</sup> Hierbei ging es um die Neubesetzung des Postens des geschäftsführenden Direktors des Internationalen Währungsfonds (IWF), der gemäß einer Absprache zwischen den Regierungen der USA und der der EU-Mitgliedstaaten traditionell von europäischen Finanzexperten besetzt wird. Mit dem Ausscheiden des bisherigen französischen geschäftsführenden Direktors des IWF, Michel Camdessus, am 14.2.2000 strebte die rot-grüne Bundesregierung die Besetzung dieser Position mit einem deutschen Kandidaten an. Hierfür sah sie den Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Caio Koch-Weser, vor. Bei der Vorbereitung seiner Nominierung im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten (Ecofin) zeigten sich jedoch Widerstände gegen Koch-Weser ab, der in der Kritik der französischen Regierung stand. Um dennoch ihren Kandidaten einstimmig zu nominieren, übte die rot-grüne Bundesregierung erheblichen diplomatischen Druck auf die Regierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten aus und erreichte schließlich das Ziel der Nominierung. Allerdings scheiterte die Berufung Koch-Wesers zum geschäftsführenden Direktor des IWFs in der entscheidenden Abstimmung durch die Ablehnung der Regierung der USA, womit die rot-grüne Bundesregierung eine diplomatische Niederlage einstecken musste. Vor diesem Hintergrund sah sich die rot-grüne Bundesregierung veranlasst, ihren bisherigen Kandidaten durch den amtierenden Vorsitzenden der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) in London, Horst Köhler, auszutauschen. Köhler konnte ohne diplomatische Widerstände seine Berufung erreichen, womit die rot-grüne Bundesregierung ihr Ziel erst im zweiten Anlauf realisieren konnte.

<sup>601</sup> In diesem Fall ging es um die geplante Neuregelung des sogenannten „Folgerechts“. Hierbei handelt es um einen Teil des Urheberrechts im Bereich des Kunsthandels. Danach muss nach deutschem Recht bei einem Wiederverkauf von Kunstwerken ein prozentualer Abschlag der Verkaufssumme an den ursprünglichen Künstler abgeführt werden. Diese Regelung bestand allerdings nicht im Rechtsgebiet des Vereinigten Königreichs, wodurch dort hiesige Kunsthändler einen erheblichen Vorteil besaßen. Dies zu ändern, war das Ziel einiger Regie-

Mitgliedstaaten nicht angemessen berücksichtigt und sich einem Direktorat der demographisch großen EU-Mitgliedstaaten ausgesetzt fühlten. In beiden Fällen war die rot-grüne Bundesregierung aus innenpolitischen Gründen und aufgrund der von ihr intendierten Steigerung des außenpolitischen Einflusses und Prestiges Deutschlands sogar die treibende Kraft und trug in entscheidendem Maß zur Verschärfung dieses Konflikts zwischen den demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten bei. Vor diesem atmosphärisch belasteten Hintergrund fand am 20. März 2000 in Brüssel das Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten statt. Hier prallten erneut die Positionen der Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten unvermittelt aufeinander. So wiederholten die Regierungen der vier demographisch großen EU-Mitgliedsländer ihre Forderung, die zukünftige Größe der EU-Kommission auf maximal 20 Mitglieder zu begrenzen und die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich zu verbessern. Dem widersprachen die Regierungen der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten und verteidigten mit Nachdruck ihren Anspruch auf eine gleichberechtigte Vertretung in der EU-Kommission.<sup>602</sup> Allerdings kristallisierte sich aber bei der Reform der Stimmenverteilung im Rat eine Mehrheit heraus, die eine Neugewichtung der Stimmen dem Prinzip der doppelten Mehrheit vorzog. Weiterhin zeichnete sich ebenfalls eine Majorität für eine Mandatserweiterung ab, in deren Mittelpunkt die verstärkte Zusammenarbeit stand.<sup>603</sup>

Diese Entwicklungen waren von zentraler Bedeutung. Zum einen lag nun ein unüberbrückbarer Konflikt in den machtpolitisch-symbolisch wichtigsten Verhandlungsthemen – der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU – zwischen den demographisch großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten vor. Zum anderen gab es in der Frage der Mandatserweiterung Bewegung. So setzte sich bis Mitte März 2000 sukzessive bei den beteiligten Regierungsakteuren die Einsicht durch, dass das bisherige Themenportfolio nicht ausreichte, um die politische Handlungsfähigkeit einer um bis zu 12 neue Mitgliedsländer erweiterten EU zu sichern. Obgleich auch weiterhin Befürchtungen bestanden, dass sich die europäische Integration mit zwei Geschwindigkeiten fortentwickeln und damit unterschiedlich wertige EU-Mitgliedschaften entstehen könnten, hatte sich bei der Mehrheit der Regierungen

---

rungen der EU-Mitgliedstaaten. Die rot-grüne Bundesregierung verhinderte jedoch mit einer informellen Absprache mit der Regierung von Großbritannien eine Richtlinie für eine europäische Vereinheitlichung des Folgerechts. Vgl. ohne Angabe, EU-Folgerecht mit politischen Nachwehen, in: FAZ vom 17.3.2000.

<sup>602</sup> Vgl. Stabenow, Michael, EU hebt Verbot von Flügen nach Jugoslawien auf, in: FAZ vom 21.3.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, EU-Minister machen Dampf bei gemeinsamer Sicherheitspolitik, in: Handelsblatt vom 21.3.2000.

<sup>603</sup> Vgl. ohne Angabe, IGC orientiert auf eine Stimmengewichtung im Rat ohne doppelte Mehrheit – die neuen Themen, in: Agence Europe, Nr. 7680 vom 21.3.2000.

der EU-Mitgliedstaaten die Erkenntnis eingestellt, dass zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU die verstärkte Zusammenarbeit unumgänglich sei.<sup>604</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung nahm zwischenzeitlich die Vorschläge der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zur Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zum Anlass, ihre Vorstellungen zu dieser Materie zu konkretisieren. So signalisierte sie ihre Bereitschaft, im Bereich der europäischen Steuerpolitik das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit erheblich auszudehnen, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>605</sup> Dieser Vorschlag der rot-grünen Bundesregierung war aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens reagierte sie damit auf äußerst zähen Verhandlungen für eine europaweite Besteuerung von Zinseinkünften, die bisher angesichts der bestehenden nationalen Vetomöglichkeiten wenig Fortschritte zeigten. Zweitens positionierte sie sich damit integrationspolitisch konstruktiv, da sie zugunsten der Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU Mehrheitsentscheidungen in einem macht- und fiskalpolitisch sehr bedeutsamen Politikfeld etablieren wollte, in dem sie als Regierung der stärksten Wirtschaftsmacht und größten Nettozahlers der EU auch mit negativen Rückwirkungen auf ihren eigenen politischen Handlungsspielraum rechnen musste.

Mit dem Abschluss der ersten drei Verhandlungsrunden in der Vorbereitungsgruppe sowie dem Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten näherte sich die Regierungskonferenz 2000 mit dem Europäischen Rat von Lissabon vom 23. bis 24. März 2000 ihrem ersten Höhepunkt. Gemäß der Strategie des portugiesischen Vorsitzes sollte dieses Treffen dazu dienen, sich einen Überblick über die bisherigen Ergebnisse zu verschaffen und über den weiteren Fortgang der Verhandlungen zu beraten. Aufgrund der von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft fokussierten Beschäftigung mit der zukünftigen europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik,<sup>606</sup> waren die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 allerdings nur ein Nebenthema. Die daraus resultierenden Ergebnisse fielen aus diesem Grund sehr limitiert aus. Zum einen informierte der Präsident des Europäischen Rates, Antonio Guterres, über den bisherigen Verhandlungsstand der Regierungskonferenz 2000. Zum anderen bestätigte der Europäische Rat die Zielsetzung des portugiesischen Vorsitzes, zum

---

<sup>604</sup> Von zentraler Bedeutung war hierbei, dass die britische Regierung sich hinsichtlich erleichterter Anwendungsbedingungen kompromissbereit zeigte. Vgl. ohne Angabe, „Aktiver Wohlfahrtsstaat“ gefordert, in: FAZ vom 24.2.2000. Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa: Themen der nächsten IGC-Begegnung auf Ministerebene werden Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission sein – Portugiesischer Vorsitz will Dokument zur Flexibilität in der ersten und dritten Säule vorstellen, in: Agence Europe, Nr. 7671 vom 8.3.2000.

<sup>605</sup> Vgl. ohne Angabe, Berlin will Steuer-Vetorecht reduzieren, in: Handelsblatt vom 23.3.2000.

<sup>606</sup> Vgl. Europäischer Rat in Lissabon. 23.-24.3.2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes,

URL:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm) (28.12.2008).

Abschluss ihrer EU-Ratspräsidentschaft einen detaillierten Bericht zu erstellen, der die bisherige Bilanz evaluieren und Empfehlungen für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz geben sollte. So besagten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon:

„Der Europäische Rat nimmt die Fortschritte bei den Beratungen der Konferenz sowie die Absicht des Vorsitzes zur Kenntnis, dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Feira einen unter eigener Verantwortung erstellten umfassenden Bericht vorzulegen.“<sup>607</sup>

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon spiegelten damit die Resultate der bisherigen Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 wider, die in der großen Mehrheit der Themen wenig substantielle Fortschritte zeigten. Erstens war bei der Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit bisher nur ein Meinungsaustausch erfolgt, der sich auf das Verfahren und mögliche inhaltliche Gegenstände bezog. Zweitens hatte sich in den Fragen der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU ein schwerer Konflikt zwischen den Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten entwickelt, der auch atmosphärisch die bisherigen Verhandlungen der Regierungskonferenz belastete. Allerdings hatte hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU eine Tendenz herauskristallisiert. So präferierte die Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine Neugewichtung der Stimmen gegenüber dem Prinzip der doppelten Mehrheit. Die einzige Ausnahme bildete die Frage der Mandatserweiterung. Hier zeichnete sich eine deutliche Mehrheit ab, die eine inhaltlich limitierte Ausweitung des Verhandlungsrahmens befürwortete und die sich dafür aussprach, hierfür die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Ogleich während des Europäischen Rats in Lissabon die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 nur ein Nebenthema darstellten, nutzte die rot-grüne Bundesregierung dieses Forum, um vor dem Hintergrund der Junktin-Drohung der Bundesländer die Materie der Kompetenzabgrenzung zu thematisieren. So versuchte sie hier von ihren EU-Partnern eine Zusage zu erhalten, die dem deutschen System der öffentlichen Daseinsfürsorge einen stärkeren gemeinschaftsrechtlichen Schutz gewähren sollte.<sup>608</sup> Hierfür hatte sie sich im Vorfeld des Europäischen Rats mit der französischen Regierung abgesprochen, die ebenfalls an einer besseren gemeinschaftsrechtlichen Absicherung ihrer Staatsbetriebe interessiert war.<sup>609</sup> Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung in diesem für sie problematischen Dilemma aus innenpolitischem Druck einerseits und der in dieser Frage ablehnenden Mehrheit der EU-Partner anderer-

---

<sup>607</sup> Ebd.

<sup>608</sup> Vgl. ohne Angabe, EU-Partner nicht für dauerhaften Schutz der öffentlichen Daseinsfürsorge, in: FAZ vom 25.3.2000.

<sup>609</sup> Vgl. ebd.

seits eine für alle Seiten zufriedenstellende Zwischenlösung an. Zum einen sollte das deutsche System der öffentlichen Daseinsfürsorge eine Bestandsgarantie erhalten, die die Forderungen der Bundesländer auffangen und ihrer Junktim-Drohung die Grundlage berauben sollte. Zum anderen sollte damit das Thema Kompetenzabgrenzung nicht im Mandat der Regierungskonferenz 2000 aufgenommen werden, mit der sie ihren eigenen Zielsetzungen und der Interessenslage der großen Majorität der EU-Partner gerecht wurde. Die rot-grüne Bundesregierung suchte damit eine Lösung außerhalb des Verhandlungsmandats, die ihr Dilemma zu umgehen versprach. Allerdings gelang es ihr nur sehr begrenzt, diese Strategie umzusetzen. So lehnte die große Mehrheit der EU-Partner ihr Anliegen ab, da sie darin eine Verzerrung des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts sah.<sup>610</sup> Damit war der Versuch der rot-grünen Bundesregierung zunächst gescheitert, die innenpolitische Problematik der Kompetenzabgrenzung zu entschärfen.

Die bisherigen Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000 ergaben hinsichtlich der Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung ein differenziertes und partiell ambivalentes Bild. Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU war der bisherige Verhandlungsstand wenig erfolgversprechend. Die rot-grüne Bundesregierung war auf Seiten der demographisch großen EU-Mitgliedstaaten sowohl in den Konflikt involviert als auch maßgeblich an seiner Verschärfung beteiligt. Allerdings hielt sie sich bisher in der Frage der Widerspiegelung der exponierten demographischen Position Deutschlands zurück. Mit dieser in diesem Punkt defensiven Haltung verhielt sich die rot-grüne Bundesregierung bisher verhandlungstaktisch konstruktiv, da sie bei einer solchen Position den ohnehin schon vorhandenen Konflikt mit einer dann existierenden Sonderrolle Deutschlands im Lager der demographisch großen EU-Mitgliedsländer – insbesondere im Hinblick auf das bisher paritätisch organisierte deutsch-französische Verhältnis – weiter verschärft und sich selbst in eine prekäre singuläre Position manövriert hätte. Vor diesem Hintergrund dieses schwelenden Konflikts zwischen den Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten erschien eine Realisierung der Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung sehr schwierig. Dies galt auch für die geforderte Verbesserung der demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU. Obgleich sich die rot-grüne Bundesregierung hierbei beide Optionen offenhielt, hatte sie für das von ihr inoffiziell präferierte Prinzip

---

<sup>610</sup> Es wurde lediglich vereinbart, die EU-Kommission prüfen zu lassen, in welchem Verhältnis das deutsche System der öffentlichen Daseinsfürsorge zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Wettbewerbs- und Beihilferecht steht. Vgl. ohne Angabe, EU-Partner nicht für dauerhaften Schutz der öffentlichen Daseinsfürsorge, in: FAZ vom 25.3.2000. Vgl. ohne Angabe, Die EU setzt sich ehrgeizige Ziele, in: Handelsblatt vom 24./25.3.2000.

der doppelten Mehrheit eine schwierige Verhandlungssituation, da in der Tendenz eine Majorität der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine Neugewichtung der Stimmen bevorzugte. Im Hinblick auf die Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, bei der die rot-grüne Bundesregierung über das von ihr favorisierte „Regel-Ausnahme-Verfahren“ eine möglichst weitgehende Ausdehnung verwirklichen wollte, war angesichts des bisher nur erfolgten Meinungsaustauschs eine Bewertung noch nicht möglich. Allerdings zeigte die rot-grüne Bundesregierung durch ihre signalisierte Bereitschaft, auch in den fiskalpolitisch sehr bedeutsamen Bestimmungen des EG-Vertrags zukünftig Mehrheitsabstimmungen zuzulassen, eine konstruktive Verhandlungshaltung.

Positiv sah es hingegen in der Frage der Erweiterung des Mandats der Regierungskonferenz 2000 aus. Hier strebte die rot-grüne Bundesregierung an, die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen. So existierte hier eine Mehrheit, die dieses Unterfangen der rot-grünen Bundesregierung unterstützte.

Eine ebenfalls schwierige Verhandlungssituation hatte die rot-grüne Bundesregierung hinsichtlich der Vorstellungen der Bundesländer, die eine Mandatserweiterung um das Thema der Kompetenzabgrenzung forderten. Angesichts der staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und der Drohungen der Regierungen der Bundesländer, bei einer Nichtberücksichtigung dieser Materie, die Ratifikation der Ergebnisse der Regierungskonferenz und die daran gekoppelte zügige EU-Erweiterung zu verweigern, die in diesem Fall negative Rückwirkungen auf die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik erwarten ließen, stand die rot-grüne Bundesregierung unter erheblichem innenpolitischen Druck. Allerdings zeigte sich, dass die EU-Partner hier wenig Verhandlungsspielraum für originär deutsche Problemlagen sahen.<sup>611</sup>

Insgesamt hielt sich die rot-grüne Bundesregierung in der ersten Phase der Regierungskonferenz 2000 weitgehend mit Ausführungen oder Initiativen zu den Vorschlägen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zurück und übernahm weder allein noch gemeinsam mit der französischen Regierung eine Führungsrolle. Auch war ihre Verhandlungssituation mit Blick auf die Realisierungschancen ihrer Zielsetzungen schwierig. Zwar existierten positive Optionen im Hinblick auf die Erweiterung des Mandats der Regierungskonferenz 2000. Allerdings überwogen bei den Kerninhalten der Regierungskonferenz und der Frage der institutionellen Organisation einer erweiterten EU ein skeptisches Gesamtbild, das für den weiteren Verlauf der Verhandlungen wenig Fortschritte erwarten ließ.

---

<sup>611</sup> Vgl. ohne Angabe, EU-Partner nicht für dauerhaften Schutz der öffentlichen Daseinsfürsorge, in: FAZ vom 25.3.2000.

### 3.3.1.3 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Tagung des Rats der EU in Furnas

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft setzte nach Abschluss des Europäischen Rats von Lissabon die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 gemäß ihrer Strategie fort. Diese sah bis zum Abschluss der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft Ende Juni 2000 zwei zentrale Wegmarken vor. Zum einen sollte zunächst eine umfassende Zwischenevaluation der bisherigen Verhandlungsergebnisse stattfinden, die am 10. April 2000 auf einem Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten erfolgen sollte. Zum anderen sollte auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira vom 19. bis 20. Juni 2000 als Höhepunkt der Verhandlungen unter portugiesischem Vorsitz die Frage der Mandatserweiterung entschieden werden. Auf der Grundlage der Beratungen des letzten Treffens des Rats für allgemeine Angelegenheiten gestaltete die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die vierte und fünfte Sitzung der Vorbereitungsgruppe, die am 28. März und 4. April 2000 in Brüssel stattfanden und in deren Mittelpunkt sie die weitere Erörterung der zwei wichtigsten Themenfelder der Regierungskonferenz 2000 stellte. Zum einen war dies die Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU.<sup>612</sup> Hierfür unterbreitete der portugiesische Vorsitz den Delegationen Kriterien zur Reform der EU-Kommission<sup>613</sup> und zur Stimmenverteilung im Rat der EU,<sup>614</sup> die zu einer Verbesserung der Entscheidungseffizienz, der demographischen Repräsentativität und der demokratischen Legitimation führen sollten. Hinsichtlich der EU-Kommission fokussierte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Problematik ihrer zukünftigen Größe, Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise.<sup>615</sup> Im Hinblick auf die Stimmenverteilung im Rat der EU konzentrierte sich der portugiesische Vorsitz auf mögliche

---

<sup>612</sup> Vgl. ohne Angabe, Am Dienstag Sitzung der Gruppe Seixas da Costa, in: Agence Europe, Nr. 7685 vom 28.3.2000.

<sup>613</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Note from the Presidency. Subject: IGC 2000: The Commission, CONFER 4727/00, Brussels, 24<sup>th</sup> March 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04727en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>614</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Subject: IGC 2000: Weighting of votes in the Council, CONFER 4728/00, Brussels, 24<sup>th</sup> March 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04728en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>615</sup> Dies umfasste grundsätzliche Fragen, ob die EU-Kommission zukünftig nach dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ oder mittels Rotation einer festgelegten Anzahl von Kommissaren organisiert werden und ob es damit verbunden zu Veränderungen ihrer internen Struktur kommen sollte. Dies betraf insbesondere die Aspekte einer möglichen stärkeren Hierarchisierung, einer Aufwertung der Machtbefugnisse des Präsidenten der EU-Kommission sowie die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare. Mit Blick auf geplante EU-Erweiterung ging es auch um die Frage, in welchem Zeitraum die Reform der EU-Kommission begonnen und abgeschlossen werden sollte. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Note from the Presidency. Subject: IGC 2000: The Commission, CONFER 4727/00, Brussels, 24<sup>th</sup> March 2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04727en0.pdf> (29.12.2008).

Formen und Bedingungen ihrer Umsetzung.<sup>616</sup> Zum anderen ging es um die Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.<sup>617</sup> Ausgehend von den bisherigen Vorschlägen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft und angesichts der geringen Fortschritte hatte die italienische Delegation den EU-Partnern Vorschläge für das weitere Verfahren präsentiert. Danach sollte anstelle der bisherigen Methode der „Einzelfallprüfung“ das „Ausnahme-Regel-Verfahren“ zur Anwendung kommen und das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit als Regel gelten, von dem nur ein sehr geringer Anteil von Einstimmigkeitsbestimmungen ausgenommen bleiben sollte.<sup>618</sup>

Obgleich sich die Regierungskonferenz 2000 nun sukzessive der Hälfte des Verhandlungsprogramms näherte, wurde der Umfang der Aktivitäten der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft weiterhin von den bisher erzielten Ergebnissen kontrastiert. So erbrachten beide Sitzungen der Vorbereitungsgruppe weiterhin kaum Bewegung in den behandelten Themengebieten. Allerdings war in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit ein differenziertes Bild zu erkennen. Zwar taktierten hier weiterhin die nationalen Delegationen und hielten sie sich mit konkreten Ausführungen zu den Vorschlägen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zurück.<sup>619</sup> Doch deuteten sich in diesem Themenfeld kleine Bewegungen an, die sich auf das zukünftige Verfahren zur Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und der Prüfung von differenzierten Lösungen bezogen.<sup>620</sup>

---

<sup>616</sup> Dies beinhaltete die fundamentalen Fragen, ob dies mittels einer Neugewichtung der Stimmen, des Prinzips der doppelten Mehrheit oder einer Kombination aus beiden Modellen erfolgen sollte. Darüber hinaus ging es um die Frage, ob hinsichtlich der Verbesserung der demographischen Repräsentativität eine relative oder absolute demographisch Degressivität Anwendung finden sollte und welches Quorum zukünftig für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit gelten sollte. Dazu gehörte letztlich auch die Frage, in welchem Zeitraum die Reform der Stimmenverteilung umgesetzt werden sollte. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Subject: IGC 2000: Weighting of votes in the Council, CONFER 4728/00, Brussels, 24<sup>th</sup> March 2000. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04728en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>617</sup> Vgl. ohne Angabe, Versammlung der Gruppe Seixas da Costa – Italienische Vorlage bezüglich der Erweiterung der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7690 vom 4.4.2000.

<sup>618</sup> Zu den Ausnahmen sollten nach Vorstellungen der italienischen Regierung insbesondere alle konstitutionellen Fragen, der gemeinschaftliche Haushalt, internationale Abkommen und Abweichungen vom Binnenmarkt zählen. Auf dieser Grundlage plädierte die italienische Regierung für die Überführung derjenigen Politikfelder, die der portugiesische Vorsitz zur Diskussion gestellt hatte. Vgl. ohne Angabe, Versammlung der Gruppe Seixas da Costa – Italienische Vorlage bezüglich der Erweiterung der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7690 vom 4.4.2000.

<sup>619</sup> Der deutsche Verhandlungsführers in der Vorbereitungsgruppe, Staatssekretär Pleuger, brachte den damaligen Verhandlungsstand wie folgt treffend auf den Punkt: „Die Summe der Vorbehalte ist größer als die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren.“, in: Stabenow, Michael, „Nicht in Widersprüche verstricken“, in: FAZ vom 29.3.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Sorge über Ansprüche der Bundesländer, in: Handelsblatt vom 29.3.2000.

<sup>620</sup> Vgl. ohne Angabe, IGC unter dem Zeichen der Ausweitung der qualifizierten Mehrheit und des Zeitplans, in: Agence Europe, Nr. 7695 vom 11.4.2000.



In der Frage der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU bestand der starke Konflikt zwischen den Vorstellungen der Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten unverändert fort. Auch hier war keine Aussicht auf ein langsames Annähern der beiden Lager zu erkennen.<sup>621</sup> Vor dem Hintergrund der bisher äußerst schleppend verlaufenden Verhandlungen und dem bevorstehenden dritten Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten, auf dem eine umfassende Zwischenevaluation der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit vorgenommen werden sollte, schloss die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft nicht mehr aus, die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einzuschalten und sie zu veranlassen, konstruktive Impulse für den weiteren Fortgang der Regierungskonferenz zu geben.<sup>622</sup>

Auf der Basis der Ergebnisse der bisherigen Sitzungen der Vorbereitungsgruppe näherte sich die Regierungskonferenz 2000 dem zweiten Höhepunkt des Verhandlungsprogramms. Hierfür hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft am 10. April 2000 in Luxemburg ein Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten geplant, in deren Zentrum sie eine Evaluation der Resultate zur Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit stellte.<sup>623</sup> Zu diesem Zweck hatte der portugiesische Vorsitz einen Bericht konzipiert, der das Meinungsbild zu den Vorschlägen hinsichtlich des Verfahrens und der Inhalte dieser Materie widerspiegelte.<sup>624</sup> Danach sprach sich eine Mehrheit für die von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft gewählte Verhandlungsmethode der „Einzelfallprüfung“ aus.<sup>625</sup> Hinsichtlich der einzelnen Inhalte konnten zahlreiche Vertragsbestimmungen identifiziert werden, bei denen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich die Einstimmigkeitsregelung nicht aufgegeben wollten. Allerdings konnte der portugiesische Vorsitz eine Bereitschaft der nationalen Delegationen erkennen, bei Ausführungsbestimmungen differenzierten Lösungen zuzustimmen. Auf dieser Grundlage sollten nach den Vorstellungen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft die Schwerpunkte ihrer weiteren Aktivitä-

---

<sup>621</sup> Allerdings zeigten sich minimale Bewegungstendenzen in den damit verbundenen Themenbereichen, die sich auf die Aspekte der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments, der Verbesserung der individuellen Verantwortlichkeit der Mitglieder der EU-Kommission und den Grundlagen der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU bezogen.

<sup>622</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa will die Staats- und Regierungschefs ersuchen, einen Impuls für die Verhandlungen zu geben, in: Agence Europe, Nr. 7692 vom 6.4.2000.

<sup>623</sup> Vgl. ohne Angabe, Lagebericht der IGC auf Ministerebene über Arbeit der Vorbereitungsgruppe und Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7693 vom 7.4.2000.

<sup>624</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Note from the Presidency to Third Ministerial Session of the Intergovernmental Conference. Subject: Intergovernmental Conference – Possible extension of qualified majority voting, CONFER 4734/00, Brussels, 6<sup>th</sup> April 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04734en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>625</sup> Vgl. ebd., S. 1.

ten in diesem Themenfeld liegen. Damit beabsichtigte sie, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als „de facto“ Abstimmungsregel im Rat der EU zu etablieren.<sup>626</sup>

Der Zwischenbericht der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zu den bisherigen Ergebnissen zur Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit war aus drei Gründen von Relevanz. Erstens hatte sich als Methode die nach inhaltlichen Kriterien erfolgende „Einzelfallprüfung“ gegenüber dem „Ausnahme-Regel-Verfahren“ durchgesetzt, die sich schon mit dem Bericht der finnischen EU-Ratspräsidentschaft im Dezember 1999 abgezeichnet hatte. Zwar war diese Methode verhandlungstechnisch schwierig, da sie aufwendige und langwierige Verhandlungen nachsichzog. Nachteilig war diese Methode auch aus verhandlungsstrategischen Gründen, da nach Maurer

„die Prüfkriterien mehr am Interessensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten als an dem abstrakteren, gleichwohl aber angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der Union ausgerichtet waren.“<sup>627</sup>

Aufgrund der heterogenen Interessenslagen und der „Vielzahl mitgliedstaatlicher Vorbehalte hinsichtlich der Aufgabe ‚national sensibler‘ Vetopositionen“<sup>628</sup> war die Verhandlungsmethode der Einzelfallprüfung allerdings unumgänglich.<sup>629</sup> Zweitens waren hinsichtlich der inhaltlichen Politikfelder leichte Bewegungstendenzen zu erkennen. Diese bezogen sich zwar nicht auf die grundsätzlichen Bestimmungen der Verträge, bei denen die Regierungen ihre Vetorechte nicht aufgeben wollten. Allerdings kristallisierte sich eine Grundorientierung heraus, die eine Ambivalenz offenbarte, einerseits die nationalen Besitzstandstümer zu wahren und andererseits die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu erhalten. Drittens war die Entscheidung für das Verfahren aber auch im Hinblick auf die Positionierung der rot-grünen Bundesregierung von Bedeutung. So konnte sie das von ihr favorisierte „Ausnahme-Regel-Verfahren“ als Verhandlungsmethode nicht durchsetzen, für die die ablehnende Haltung der Mehrheit der EU-Partner verantwortlich war.<sup>630</sup>

Das dritte Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten war nicht nur aufgrund der ersten kleinen Verhandlungsfortschritte in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit von Bedeutung. Vielmehr war damit die Hälfte des Verhandlungsprogramms der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft erreicht, der für diese daher den Anlass bot, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Zwar waren in ein-

---

<sup>626</sup> Vgl. ebd., S. 2ff.

<sup>627</sup> Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, S. 83.

<sup>628</sup> Ders., Die institutionelle Ordnung einer erweiterten Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, S. 54.

<sup>629</sup> Vgl. ebd.

<sup>630</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, S. 311.

zelen Themenfeldern kleine Fortschritte erkennbar. Angesichts der für den Großteil der Verhandlungsthemen kaum vorhandenen Ergebnisse fiel allerdings diese Zwischenbilanz erwartungsgemäß äußerst ernüchternd aus. Erstens bestand hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU noch immer ein großer Konflikt zwischen den Regierungen der demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten, der den bisherigen Verlauf der Regierungskonferenz 2000 atmosphärisch belastete und maßgeblich bestimmte.<sup>631</sup> Allerdings kristallisierten sich in drei damit verbundenen Aspekten, die sich auf die Regelung des Bevölkerungsquorums für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments und der Verbesserung der individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare bezogen, mehrheitliche Tendenzen heraus.<sup>632</sup> Zweitens zeichneten sich in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zwar erste leichte Bewegungen ab. Diese betrafen die Klärung des zukünftigen Verfahrens und die Prüfung möglicher differenzierter inhaltlicher Lösungen. Allerdings dominierten bei den konkreten Inhalten die Vorbehalte gegenüber einer Ausdehnung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder.<sup>633</sup> Drittens ergab die Frage der Erweiterung des Mandats der Regierungskonferenz ein ambivalentes Bild. Einerseits wurde die Aufnahme der verstärkten Zusammenarbeit von einer Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten befürwortet, die erste Umrisse einer erleichterten An-

---

<sup>631</sup> Bei der Reform der EU-Kommission konnten sich die EU-Partner bisher nur auf die Prinzipien der Effizienz, Effektivität, Unabhängigkeit und der Kollegialität einigen. Vgl. hierzu die Ausführungen des portugiesischen Außenministers Gama in einer Aussprache zu den bisherigen Ergebnissen der Regierungskonferenz 2000 vor dem Europäischen Parlament am 12.4.2000 in Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000412+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (4.3.2007).

<sup>632</sup> So befürwortete eine Mehrheit, für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein Quorum von mindestens 50% der EU-Gesamtbevölkerung einzurichten. Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa will die Staats- und Regierungschefs ersuchen, einen Impuls für die Verhandlungen zu geben, in: Agence Europe, Nr. 7692 vom 6.4.2000. Die Verbesserung der individuellen Verantwortlichkeit der Mitglieder der EU-Kommission wurde von allen Delegationen befürwortet. Allerdings bestand hierbei noch Dissens, ob dies über eine Neuregelung der Geschäftsordnung der EU-Kommission oder über offizielle Veränderungen der gemeinschaftsvertraglichen Bestimmungen erfolgen sollte. Auch bei der Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU blieben die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Befürwortern einer Stimmenneugewichtung und dem Prinzip der doppelten Mehrheit bestehen. Konsens bestand bisher nur in der Frage, dass hierbei das Selbstverständnis der EU als Vertretung der europäischen Staaten und Völker berücksichtigt werden müsste. In der Frage der Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zeichnete sich eine klare Mehrheit ab. So sollte das Mitentscheidungsrecht des EPs auf alle Politikfelder ausgedehnt werden, in denen der Rat der EU zukünftig Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit treffen sollte. Vgl. hierzu die Ausführungen des portugiesischen Außenministers Gama in einer Aussprache zu den bisherigen Ergebnissen der Regierungskonferenz 2000 vor dem Europäischen Parlament am 12.4.2000 in Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000412+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (4.3.2007).

<sup>633</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des portugiesischen Außenministers Gama in einer Aussprache zu den bisherigen Ergebnissen der Regierungskonferenz 2000 vor dem Europäischen Parlament am 12.4.2000 in Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000412+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (4.3.2007).

wendung erkennen ließen.<sup>634</sup> Andererseits bestanden große Vorbehalte gegenüber einer darüber hinaus gehenden Mandatserweiterung.<sup>635</sup>

Dieser ernüchternde Verhandlungsstand war aus zwei Gründen von Bedeutung. Zum einen demonstrierte er deutlich die große machtpolitisch-symbolische Relevanz der Themen der Regierungskonferenz, bei denen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten mögliche Einschränkungen ihres machtpolitischen Handlungsspielraums mit größter Aufmerksamkeit verfolgten und aus diesem Grund verhandlungsstrategisch eine abwartende Haltung einnahmen. Zum anderen ließen der sehr geringe Umfang an Ergebnissen und die bisherige auf die nationale Besitzstandswahrung ausgerichtete Verhandlungsführung nach bereits zwei Monaten intensiver Verhandlungen erhebliche Zweifel aufkommen, ob bei einer Fortsetzung der bisher schleppend laufenden Verhandlungen der für Ende 2000 geplante Abschluss der Regierungskonferenz überhaupt noch fristgerecht eingehalten werden konnte.

Die rot-grüne Bundesregierung verhielt sich während der dargestellten Verhandlungsrunden zurückhaltend und passiv. Zwar präsentierte sie am 30. März 2000 der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ihre offizielle Positionierung zu den einzelnen Verhandlungsthemen.<sup>636</sup> Allerdings lancierte sie weder Initiativen noch gingen von ihr Impulse aus, die dem schleppenden Verhandlungsprozess mehr Dynamik verliehen. Auch kam es zu keiner greifbaren Interaktion zwischen der deutschen und französischen Regierung, die in konstruktiver Form stimulierend auf den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz eingewirkt hätten. Die rot-grüne Bundesregierung zeigte damit sowohl an den Verhandlungen der Regierungskonferenz als auch an einer deutsch-französischen Positionsabstimmung wenig Interesse. Dies hatte zwei Gründe. Erstens war es im Zuge der personalpolitischen Besetzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) durch den kompromisslosen Stil der rot-grünen Bundesregierung zu einer Verschlechterung der bilateralen Beziehungen gekommen, die sich auch negativ auf eine gemeinsame Positionierung für die Regierungskonferenz 2000 auswirkten. Zweitens lähmten in Frankreich die schwierigen Bedingungen der innenpolitischen Cohabitation eine

---

<sup>634</sup> So bestand nach Ansicht einer Mehrheit der EU-Partner bei der GASP vorerst keine Notwendigkeit, die verstärkte Zusammenarbeit anzuwenden. So zeigte sich eine leichte Bewegung für eine erleichterte Anwendung in der ersten Säule der EU. Vgl. hierzu die Ausführungen des portugiesischen Außenministers Gama in einer Aussprache zu den bisherigen Ergebnissen der Regierungskonferenz 2000 vor dem Europäischen Parlament am 12.4.2000 in Straßburg. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000412+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (4.3.2007).

<sup>635</sup> Dies betraf insbesondere die Themen der EU-Charta der Grundrechte, der ESVP, der Vereinfachung bzw. Neugliederung der Verträge. Mit Blick auf das enge Zeitfenster der Regierungskonferenz 2000 oder aus prinzipiellen Erwägungen zeigte hier die große Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine ablehnende Haltung.

<sup>636</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, CON-FER 4733/00.

inhaltliche Annäherung zwischen der deutschen und französischen Regierung. Insgesamt manifestierte sich dies bei den Verhandlungen in einer fehlenden Fähigkeit und in einem „mangelnden Willen der politischen Führung zur Zusammenarbeit.“<sup>637</sup>

Der schleppende Verhandlungsverlauf und die geringen Ergebnisse waren für die rot-grüne Bundesregierung aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens konnte die rot-grüne Bundesregierung bisher in den originären Verhandlungsthemen der Amsterdamer „left-overs“ keine erkennbaren Fortschritte erzielen. Dies betraf zum einen ihre Zielsetzungen zur Reform der EU-Kommission und zur Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier herrschte weiterhin Stillstand. Darüber hinaus konnte sie hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit nicht das von ihr favorisierte „Ausnahme-Regel-Verfahren“ umsetzen, da eine Mehrheit der EU-Partner die Methode der nach inhaltlichen Kategorien ausgerichteten „Einzelfallprüfung“ präferierte. Zweitens galt dies auch für das von ihr angestrebte Ziel der fristgerechten Beendigung der Regierungskonferenz 2000, dem sie nach zwei Monaten angesichts der äußerst ernüchternden Resultate nicht näher gekommen war. Hier bestand für sie die realistische Befürchtung, dass bei der Fortsetzung dieser Verhandlungsgeschwindigkeit ihre übergeordneten Zielsetzungen des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz 2000 und eine daran gebundene zügige EU-Erweiterung nicht erfüllbar waren.

Parallel zu den Entwicklungen auf der EU-Ebene sah sich die rot-grüne Bundesregierung erneut mit der Forderung der Bundesländer konfrontiert, die Materie der Kompetenzabgrenzung und den daran gekoppelten Schutz des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge als weitere Verhandlungsthemen aufzunehmen. Vor dem Hintergrund der aus ihrer Sicht unzureichenden Ergebnisse des Europäischen Rats von Lissabon wiederholten die Ministerpräsidenten der Bundesländer während einer gemeinsamen Konferenz vom 25. bis 26. März 2000 in Berlin ihre Junktim-Drohung. So wollten sie die Resultate der Regierungskonferenz 2000 nicht ratifizieren, sofern diese Themen im Mandat keine Berücksichtigung fänden.<sup>638</sup> Dies wurde flankiert durch Kritik der innenpolitischen Opposition, die die passive Verhandlungshaltung der rot-grünen Bundesregierung und bisher ausgebliebene deutsch-französische Initiativen monierte.<sup>639</sup>

---

<sup>637</sup> Pfeiffer, Susanne, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, Diss., Frankfurt 2005, S. 250.

<sup>638</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Ministerpräsidenten rücken gegen die Europäische Union zusammen, in: FAZ vom 27.3.2000. Vgl. ohne Angabe, Länder billigen Eckpunkte zu Finanzausgleich, in: Handelsblatt vom 27.3.2000. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 367.

<sup>639</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Die Union will proeuropäisch bleiben, in: FAZ vom 30.3.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Merz: EU-Finzen für Erweiterung zu knapp, in: Handelsblatt vom 30.3.2000. Der EU-Kommissar für

Aber auch außerhalb Deutschlands äußerte sich verstärkt Kritik am bisherigen Verlauf der Regierungskonferenz. Zum einen mehrten sich die Klagen der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten über die geringen Verhandlungsfortschritte. Dies und zunehmende Probleme bei den Erweiterungsverhandlungen erzeugten bei ihnen Befürchtungen, dass sich ihr EU-Beitritt weiter verzögerte und negative innenpolitische Rückwirkungen hinsichtlich der Erfüllung der Beitrittskriterien erzeugen könnte.<sup>640</sup> Zum anderen kritisierte auch das Europäische Parlament die schleppenden Verhandlungen und forderte in seiner am 13. April 2000 verabschiedeten abschließenden Stellungnahme nochmals tiefgreifende institutionelle Reformen.<sup>641</sup> Die rot-grüne Bundesregierung geriet vor diesem Hintergrund unter einen zunehmenden innen- und außenpolitischen Erwartungs- und Handlungsdruck. Zum einen verschärften innenpolitisch die Regierungen der Bundesländer den Druck auf die rot-grüne Bundesregierung, in der für sie wichtigen Materie der Kompetenzabgrenzung und der damit verbundenen Sicherung des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge noch entschiedener einzutreten. So mussten die Regierungen der Bundesländer – gerade nach dem Scheitern der deutschen Initiative auf dem Europäischen Rat in Lissabon – die Handlungsnotwendigkeit besonders unterstreichen, um damit – trotz der Widerstände der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten – eine Berücksichtigung ihres Anliegens noch zu erreichen. Zum anderen musste die rot-grüne Bundesregierung angesichts des schleppenden Verhandlungsprozesses und der äußerst limitierten Ergebnisse befürchten, dass die Realisierung ihrer übergeordneten Zielsetzungen – der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000 und die daran gebundene zügige EU-Erweiterung – erheblich beeinträchtigt werden könnte. Angesichts der Erwartungen der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten, dass die rot-grüne Bundesregierung die bisherige Unterstützungsrolle Deutschlands für ihren baldigen EU-Beitritt fortsetzen würde, musste die rot-grüne Bundesregierung bei einem solchen Szenario mit bedeutsamen Glaubwürdigkeitsverlust deutscher Europapolitik rechnen.

---

die EU-Erweiterung, Verheugen, hatte schon unmittelbar nach Abschluss des Europäischen Rates von Lissabon die passive Haltung der rot-grünen Regierung und die fehlenden deutsch-französischen Initiativen kritisiert. Vgl. ohne Angabe, Verheugen kritisiert Europa-Politik, in: FAZ vom 25.3.2000. Vgl. ohne Angabe, „Deutschland führt in Europa nicht mehr“, in: Handelsblatt vom 16.3.2000.

<sup>640</sup> Vgl. ohne Angabe, Buzek fordert zügige Verhandlungen, in: FAZ vom 7.4.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Polen drängt auf klaren EU-Beitrittsfahrplan, in: Handelsblatt vom 30.3.2000.

<sup>641</sup> Vgl. hierzu die Aussprache im Europäischen Parlament zur Zwischenbilanz der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000412+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (4.3.2007). Vgl. „Entschließung des Europäischen Parlaments mit seinen Vorschlägen für die Regierungskonferenz“ vom 13. April 2000 (A5-0086/2000), in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, CD-Rom.

Vor diesem Hintergrund bestanden für die rot-grüne Bundesregierung zwei Verhandlungsalternativen. Entweder sie setzte ihre abwartende sowie passive Haltung fort. In diesem Fall musste sie riskieren, dass die Regierungskonferenz weiterhin schleppend verläuft und die rot-grüne Bundesregierung die Realisierung ihrer übergeordneten Verhandlungsziele gefährdete. Oder sie nahm zukünftig eine aktivere Rolle in der Regierungskonferenz war und versuchte über eine Revitalisierung der deutsch-französischen Beziehungen, den Verhandlungsprozess zu beleben.

Angesichts dieser Szenarien entschieden sich die gouvernementalen Akteure Deutschlands für die zweite Option. Dies wurde schon Anfang April 2000 deutlich, als Außenminister Fischer öffentlich die mangelnden deutsch-französischen Impulse bedauerte und die französische Regierung aufforderte, gemeinsame Initiativen für den weiteren Fortgang der Regierungskonferenz 2000 zu entwickeln.<sup>642</sup> Damit reagierte die rot-grüne Bundesregierung auf den schleppenden Verlauf der Regierungskonferenz und die zunehmende Kritik an den bisher ausgebliebenen deutsch-französischen Vorschlägen, für die sie nun eine Rückbesinnung auf die deutsch-französische Integrationsmotorrolle vorzunehmen schien. Die französische Regierung zeigte sich demgegenüber zunächst nur bedingt offen. So erwiderte sie die deutsche Aufforderung mit dem Hinweis, dass der Grund für fehlende gemeinsame Initiativen bei der rot-grünen Bundesregierung zu suchen wäre und daher von ihr Impulse ausgehen müssten.<sup>643</sup> Nachdem noch in der Anfangsphase der Regierungskonferenz 2000 bei beiden Regierungen weder der Wille noch die Fähigkeit für gemeinsame Impulse zu erkennen waren, schien sich damit eine erste bilaterale Annäherung anzubahnen.

Nach ihrer Zwischenbilanz begann für die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die zweite und entscheidende Phase der Regierungskonferenz 2000. Hierfür hatte sie als Höhepunkt die Zusammenkunft des Europäischen Rates Mitte Juni 2000 in Santa Maria da Feira vorgesehen, auf der das Mandat der Regierungskonferenz abschließend festgelegt und Optionen für deren erfolgreichen Abschluss vorgelegt werden sollten. Analog ihrer Strategie setzte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Verhandlungen fort, nach der als nächster Schritt eine informelle Sitzung der Vorbereitungsgruppe geplant war. Diese fand vom 14. bis 15. April 2000 in Sintra statt, in deren Zentrum die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft eine Diskussion zur Reform der verstärkten Zusammenarbeit stellte.<sup>644</sup> Allerdings ergab auch diese Sitzung keine greifbaren Ergebnisse. So blieben die Differenzen zwischen den EU-Partnern in dieser

---

<sup>642</sup> Vgl. ohne Angabe, Deutsch-französische Beschwerden, in: FAZ vom 8.4.2000.

<sup>643</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 250.

<sup>644</sup> Vgl. ohne Angabe, Informelle Sitzung in Portugal, in: Agence Europe, Nr. 7699 vom 15.4.2000.

Frage bestehen. Während sich eine Mehrheit dafür aussprach, zur Wahrung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU und mit Blick auf die bisher unzureichenden Fortschritte bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit die verstärkte Zusammenarbeit in das Mandat der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen, lehnte dies eine Minderheit aufgrund ihrer prinzipiellen integrationskritischen Haltung oder aus Befürchtungen vor einer „Zwei-Klassen-EU“ ab.<sup>645</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung setzte in dieser Materie zunächst ihre bisherige zurückhaltende und passive Haltung fort. Obgleich sie seit dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 zu den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zählte, die zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU für eine Berücksichtigung dieses Themas im Mandat der Regierungskonferenz 2000 plädierte, hielt sie sich während der informellen Sitzung der Vorbereitungsgruppe in Sintra zurück. Allerdings bahnte sich parallel eine deutliche Veränderung ihrer bisherigen Verhandlungsrolle an. Dies betraf zum einen ihre Haltung auf der EU-Ebene. So kündigt sie eine aktive Verhandlungsrolle an, in deren Zentrum sie die Umsetzung ihres übergeordneten Ziels des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz und der damit verbundenen zügigen EU-Erweiterung stellte. Dies unterstrich Bundeskanzler Schröder in einer Rede anlässlich der dritten deutsch-polnischen Regierungskonsultationen am 28. April 2000 in Gnesen:

„Unter deutscher Präsidentschaft hat der europäische Sondergipfel in Berlin 1999 den materiellen Rahmen für die Heranführung der Kandidaten-Länder beschlossen. Wir haben in Helsinki vereinbart – und Deutschland hat dabei eine durchaus beachtliche Rolle gespielt – bis Ende 2002 die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung der Europäischen Union zu schaffen. Wir wollen und müssen es erreichen, das ‚Europa der 15‘ aufnahmefähig zu machen. Den ersten Teil, die Agenda 2000, haben wir unter deutscher Präsidentschaft geleistet. Den zweiten Teil, die institutionelle Reform, um dieses Europa regierbar zu halten, müssen und werden wir unter französischer Präsidentschaft in der Regierungskonferenz in diesem Jahr abschließen.

Zum 1. Januar 2003 soll die Europäische Union dann für neue Mitglieder aufnahmebereit sein. Zu dieser Aussage steht die deutsche Bundesregierung, stehen wir ohne Wenn und Aber.“<sup>646</sup>

Demgegenüber hielt sie sich mit konkreten inhaltlichen Forderungen weitgehend zurück. Zwar wiederholte sie im Hinblick auf die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU ihren Anspruch auf eine „proportionale Repräsentation“. Obgleich sie hierbei offenließ, ob sie dies in einem relativen oder absoluten Verhältnis realisieren wollte, machte sie gleichzeitig deutlich, dass sie die zukünftige Stimmenverteilung angesichts der besonderen politisch-

---

<sup>645</sup> Vgl. ohne Angabe, Die informelle Tagung von Sintra hat Differenzen über die verstärkte Zusammenarbeit bestätigt, berichtet Tsatsos. Brok: Unterscheidung zwischen Legislativmaßnahmen und einfachen „Aktionen“, in: Agence Europe, Nr. 7701 vom 19.4.2000. Vgl. Janning, Josef/Giering, Claus, Flexibilisierung als Option deutscher Europapolitik?, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik?, Berlin 2001, S. 667-694, S. 683.

<sup>646</sup> Rede von Bundeskanzler Schröder bei der Wissenschaftlerkonferenz am 28.4.2000 in Gnesen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 23 vom 2.5.2000, CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.



symbolischen Brisanz und der demographischen Sonderstellung Deutschlands nur im Zusammenhang mit den anderen Reformaufgaben und nur im Zusammenspiel mit ihren EU-Partnern zu regeln beabsichtige. Dies stellte Außenminister Fischer Mitte April 2000 in einem Interview gegenüber „Le Monde“ klar:

„Notre souhait est d’arriver à une représentation proportionnelle. Mais cette question contient aussi une dimension psychologique. Nous devons parvenir en accord avec nos partenaires à un accord global qui port aussi sur le nombre de commissaires et le voté à la majorité qualifiée.“<sup>647</sup>

Zum anderen zeichneten sich bei der rot-grünen Bundesregierung auch gegenüber den deutsch-französischen Beziehungen nun verstärkte Veränderungen ab. Nachdem Außenminister Fischer schon Anfang April 2000 eine Revitalisierung der bilateralen Kooperation und die Entwicklung gemeinsamer Initiativen für die Regierungskonferenz angeregt hatte, forcierte er nun in dieser Frage das Tempo. So kündigte er Mitte April 2000 öffentlich gemeinsame bilaterale Impulse an, die sich auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz und einer darüber hinausgehenden Diskussion zur Finalität der europäischen Integration beziehen sollten.<sup>648</sup>

Auch die französische Regierung suchte nun zunehmend die Annäherung an die rot-grüne Bundesregierung. Dies erfolgte angesichts ihrer für das zweite Halbjahr 2000 geplanten EU-Ratspräsidentschaft. Vor diesem Hintergrund stellte sie Ende April 2000 nicht nur klar, dass sie die Regierungskonferenz Ende 2000 fristgerecht auf dem Europäischen Rat von Nizza abzuschließen beabsichtige. Vielmehr unterstrich sie, dass sie hierfür auf eine impulsgebende deutsch-französische Motorenfunktion mit daraus hervorgehenden gemeinsamen Initiativen setze.<sup>649</sup>

Diese Entwicklung war aus vier Gründen bedeutsam. Erstens reagierte die rot-grüne Bundesregierung auf den schleppenden Verlauf der Regierungskonferenz 2000. Zweitens verknüpfte sie ihre Ankündigung, im Rahmen der Regierungskonferenz eine aktive Rolle einzunehmen, mit einer Rückbesinnung auf die bisherige deutsch-französische Integrationsmotorrolle. Drittens wiederholte die rot-grüne Bundesregierung stilistisch zurückhaltend ihre doppelte Zielsetzung aus umfassender Politikreform und Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU. Viertens reagierte die französische Regierung positiv auf die Anregung der rot-grünen Bundesregierung, die deutsch-

---

<sup>647</sup> „L’union politique de l’Europe est le défi de notre génération“, Interview mit Außenminister, in: Le Monde vom 18.4.2000.

<sup>648</sup> Vgl. ebd. Vgl. Lohse, Eckhart, Der Spagat der Europäischen Union zwischen Erweiterung und Integration, in: FAZ vom 19.4.2000.

<sup>649</sup> Dies sagte der französische Europaminister Piere Moscovici in einem Interview gegenüber dem Handelsblatt. Vgl. ohne Angabe, Paris hält an Zeitplan für die EU-Erweiterung fest, in: Handelsblatt vom 28./29.4.2000. Vgl. ohne Angabe, Paris: EU sollte von 2003 neue Mitglieder aufnehmen, in: FAZ vom 29.4.2000.

französischen Beziehungen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 zu revitalisieren und hierfür gemeinsame Initiativen zu entwickeln.

Die Motive der rot-grünen Bundesregierung, zukünftig eine aktive Rolle in den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 einzunehmen und hierfür die deutsch-französischen Beziehungen zu reaktivieren, müssen vor dem Hintergrund ihrer übergeordneten Zielsetzungen gesehen werden: der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz und die daran gebundene zügige EU-Erweiterung. Vor dem Hintergrund des bisher ernüchternden Verhandlungsverlaufs musste sie bei einem ähnlichen Fortgang rechnen, dass die von ihr angestrebte fristgerechte Beendigung der Regierungskonferenz 2000 nicht erreicht werden konnte. Angesichts der großen Erwartungen der Regierungen der Beitrittskandidatenländern, dass die rot-grüne Bundesregierung die bisherige Motorrolle Deutschlands für die EU-Erweiterung fortsetzen würde und mit Blick auf ihre eigenen, mit der EU-Erweiterung verbundenen politisch-ökonomischen Interessen, musste die rot-grüne Bundesregierung zur Wahrung der Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik eine aktive Verhandlungsposition übernehmen. Um ihr Ziel der fristgerechten Beendigung der Regierungskonferenz zu erreichen, benötigte die rot-grüne Bundesregierung starke Partner. Zu diesem Zweck offenbarte sie eine konstruktive und sensible Haltung. Zum einen unterließ sie es, angesichts der demographischen Größenverhältnisse eine machtpolitische Sonderstellung Deutschlands zu reklamieren. Zugleich betonte sie, dass sie die Regierungskonferenz 2000 mit einer konsensualen europäischen Paketlösung abzuschließen gedachte. Zum anderen unternahm sie den Versuch, die deutsch-französischen Beziehungen zu revitalisieren, von der sie – angesichts ihrer bisherigen Rolle als Motor der europäischen Integration – positive Impulse für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz erwartete. Hierbei traf sie auf eine französische Regierung, für die angesichts des bisherigen Verhandlungsstands und der politisch-symbolischen Brisanz der Verhandlungsthemen der Abschluss der Regierungskonferenz 2000 im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft eine große Herausforderung darstellte und für die sie ebenfalls starke Partner brauchte. Aus diesem Grund musste sie auch an einer wirkungsvollen deutsch-französischen Kooperation Interesse haben, mit der sie ebenfalls positive Impulse für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz versprach. Damit brauchten beide Regierungen ein funktionierendes deutsch-französisches Tandem, um ihre jeweiligen Ziele zu realisieren und nahmen mit Blick auf ihre bisherige bilaterale Rolle als Integrationsmotor der EU eine Rückbesinnung auf die europapolitische Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen vor.

Damit kündigte sich bei der rot-grünen Bundesregierung ein Wandel ihrer bisherigen Haltung an, der angesichts des ernüchternden Verhandlungsstands und mit Blick auf ihre Zielsetzung,

die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen, konsequent war. Zugleich zeichnete sich im Vorfeld der französischen EU-Ratspräsidentschaft eine Wiederbelebung der deutsch-französischen Beziehungen ab, die im Hinblick auf den bisherigen Verhandlungsverlauf neue gemeinsame Initiativen und einen erfolgreichen Abschluss zu versprechen schienen. Allerdings blieb angesichts der politisch-symbolischen Brisanz der Amsterdamer „left-overs“, den gescheiterten deutsch-französischen Positionsabstimmung bei den Regierungskonferenzen 1991 und 1996 und der bisher nicht zustande gekommenen gemeinsamen Positionierung fraglich, welche Qualität und Solidität die gemeinsame Rückbesinnung auf die deutsch-französische Integrationsmotorrolle für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz 2000 haben werde.

Auf die Arbeit der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft hatten die Ankündigungen der rot-grünen Bundesregierung und der französischen Regierung, sich nun aktiv in die Verhandlungen einzubringen, allerdings noch keine unmittelbaren Auswirkungen. Vor dem Hintergrund des starken Konflikts bei der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU sorgten die deutsch-französischen Annäherungsversuche beim portugiesischen Vorsitz vielmehr Befürchtungen, dass sie bei den demographisch kleinen EU-Partnern als mögliches Instrument wahrgenommen werden könnten, die Ansprüche der demographisch großen EU-Mitgliedsländer durchzusetzen.<sup>650</sup>

Ungeachtet der deutsch-französischen Annäherung setzte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Regierungskonferenz analog ihrer Strategie fort. Danach war die achte Sitzung der Vorbereitungsgruppe vorgesehen, die am 2. Mai 2000 in Brüssel stattfand. Hierfür sah der portugiesische Vorsitz die Weiterführung der Beratungen zur Überführung von Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit vor.<sup>651</sup> Auf der Grundlage der bisherigen Erörterungen unterbreitete die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft der Vorbereitungsgruppe einen Konzeptvorschlag für das weitere Verfahren.<sup>652</sup> Unter Berücksichtigung der Methode der Einzelfallprüfung und den bisherigen Eingaben der nationalen Delegationen schlug der portugiesische Vorsitz für die vertraglichen Bestimmungen der Steuer-, Sozial- und Umwelt, Justiz- und Innenpolitik sowie die der General-

---

<sup>650</sup> Diese Befürchtungen äußerte der portugiesische Staatssekretär für Angelegenheiten der EU, Seixas da Costa. Vgl. ohne Angabe, Die Regierungskonferenz zur institutionellen Reform befindet sich in einer kritischen Situation, weil sie nicht vorankommt, vor allem aber weil ein gewisses Misstrauen zwischen großen und kleinen Ländern Einzug gehalten hat, in: Agence Europe, Nr. 7704 vom 26.4.2000.

<sup>651</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Gruppe Seixas da Costa wird am 2. Mai die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse erörtern, in: Agence Europe, Nr. 7707 vom 29.4.2000.

<sup>652</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Subject: IGC 2000 – Possible extension of QMV, CONFER 4737/00, Brussels, 20<sup>th</sup> April 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04737en0.pdf> (29.12.2008).

ermächtigungsklausel des Artikels 308 EG-Vertrag eine zweiteilige Herangehensweise vor. Zum einen beinhaltete dies eine Prüfung von identifizierten Vertragsbestimmungen, die direkt in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten.<sup>653</sup> Zum anderen sah die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Erörterung von Vertragsbestimmungen vor, für welche die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel oder differenzierte Lösungen in Frage kamen.<sup>654</sup> Dieser Konzeptvorschlag des portugiesischen Vorsitzes wurde von den nationalen Delegationen angenommen.<sup>655</sup> Zwar lagen damit noch immer keine Politikfelder vor, die in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollten. Doch konnte der portugiesische Vorsitz durch die umfassende Evaluation von differenzierten Lösungen erhebliche Fortschritte verzeichnen, die trotz der aufwendigen kriterienorientierten Einzelfallprüfung eine beachtliche Verhandlungsdynamik erkennen ließ.<sup>656</sup>

Die inhaltlich detaillierten und differenzierten Vorschläge der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zur Überführung von nun konkret vorliegenden Vertragsbestimmungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit lösten bei den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten erhebliche Diskussionen darüber aus, in welchem Umfang und in welchem Politikfeld sie überhaupt bereit waren, die Abschaffung der Einstimmigkeitsregel und dem damit verbundenen Verlust von für sie bedeutsamen „nationalen Besitzstandstümern“ zu akzeptieren. Hierbei zeigte sich schnell, dass die große Mehrheit jeweils starke Vorbehalte gegenüber den vorgeschlagenen Vertragsbestimmungen hatte.<sup>657</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung nutzte diese aufkommende Diskussion als Gelegenheit, ihre Positionen zu dieser Materie und anderen Verhandlungsthemen zu konkretisieren. Während sie hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU mit konkreten Vorstellungen zurückhaltend blieb, wiederholte sie hinsichtlich der Reform der EU-Kommission ihre Forderung, eine Obergrenze von 20 Kommissionsmitglieder nicht zu überschreiten. Allerdings vertrat sie diese Forderung nicht apodiktisch. Vielmehr offenbarte sie eine konziliante

---

<sup>653</sup> Hier hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft 25 Vertragsbestimmungen herausarbeiten können. Vgl. ebd., S. 5-6.

<sup>654</sup> Vgl. ebd., S. 7ff.

<sup>655</sup> Vgl. ohne Angabe, Gruppe Seixas da Costa nimmt neues Dokument der Präsidentschaft über Ausweitung der qualifizierten Mehrheit positiv auf, in: Agence Europe, Nr. 7709 vom 4.5.2000.

<sup>656</sup> Vgl. Maurer, Die institutionelle Ordnung einer erweiterten Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, S. 54.

<sup>657</sup> Dies wird an einigen Beispielen deutlich. So signalisierte die britische Regierung Widerstand gegen eine Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips in Steuerfragen. Die Regierungen der südeuropäischen Länder lehnten dies für die Struktur- und den Kohäsionsfonds ab. Die französische Regierung hingegen wollte dies für die dritte Säule der EU nicht zulassen, während die Regierung Österreich dies für den Bereich der nationalen Raumordnungs- und Energiepolitik nicht akzeptieren wollte. Vgl. ohne Angabe, Vielfacher Widerstand der Mitgliedstaaten gegenüber den Vorschlägen der Kommission zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheit (insbesondere in den Bereichen Steuerpolitik und Strukturfonds), in: Agence Europe, Nr. 7710 vom 5.5.2000. Vgl. auch Wisdorff, Eberhard, Portugal kommt mit EU-Reform nicht voran, in: Handelsblatt vom 3.5.2000.

Haltung. So schloss sie angesichts des starken Widerstands der Regierungen der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten eine Zustimmung gegenüber dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ nicht prinzipiell aus, sofern die EU-Kommission zukünftig stärker hierarchisiert organisiert würde. So sagte Wirtschaftsminister Müller in einer Rede auf der Jahres-Mitgliederversammlung des Ost- und Mitteleuropavereins am 4. Mai 2000 in Hamburg:

„Wir müssen jetzt zunächst die dringendsten Aufgaben lösen, die auf der Regierungskonferenz von Amsterdam offengeblieben sind. Dies sind zugleich auch die schwierigsten Aufgaben, weil sie für das Machtgefüge in der Union von entscheidender Bedeutung sind. Welche Fragen stehen im Vordergrund?

*Erstens:* die Größe und Zusammensetzung der Kommission. Es gibt zur Zeit inklusive des Kommissionspräsidenten 20 Kommissare. Die größten fünf Mitgliedstaaten besetzen jeweils zwei Kommissarstellen. Es versteht sich von selbst, dass eine Kommission mit weit über 20 Kommissaren nicht mehr arbeitsfähig ist. Insgesamt sollte eine Obergrenze von 20 Kommissaren festgelegt werden. Sollten die kleinen Mitgliedstaaten darauf bestehen, dass jeder Mitgliedstaat einen Kommissar entsendet, so geht dies nur, wenn zugleich Regelungen für die interne Struktur der Kommission getroffen werden. Denkbar wären zum Beispiel Kommissare, die mehr zu sagen haben als andere - etwa durch eine Erweiterung der Vizepräsidenten der Kommission.

*Zweitens:* Die Stimmengewichtung im Rat muss angepasst werden. Sie entspricht zur Zeit nicht der Bevölkerungsstärke. Denn gegenwärtig kommen auf eine Stimme 8,2 Millionen Deutsche, aber 2 Millionen Belgier und gar nur 200.000 Luxemburger.

Die Aufnahme der überwiegend kleinen Beitrittsländer unter Beibehaltung des jetzigen Modus' der Stimmenverteilung würde das Stimmengewicht weiter zu Lasten der großen Mitgliedstaaten verschieben. Es muss daher ein Modell gefunden werden, dass die Größe der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Hier zu einer tragfähigen Lösung zu kommen, mit der alle Mitgliedstaaten leben können, ist - angesichts der Erfahrungen von Amsterdam – wahrhaft eine Herkulesaufgabe!<sup>658</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung vollzog in diesen beiden Zentralthemen der Regierungskonferenz 2000 damit eine graduelle Veränderung ihrer Haltung. Zwar behielt sie ihre komplementäre Doppelstrategie aus umfassender Institutionenreform mit gleichzeitiger Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands innerhalb des institutionellen Gefüges einer erweiterten EU bei. Allerdings zeigte sie sich hierbei pragmatisch-flexibel. Dies galt weniger für die Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, bei der sie angesichts der demographischen Sonderstellung Deutschlands weiterhin in inhaltlich wie stilistisch zurückhaltender Form eine stärkere demographische Repräsentativität forderte. Vielmehr traf dies auf die Reform der EU-Kommission zu, bei der sie nun eine moderate Position einnahm und durch ihre an Konditionen gebundene Kompromissbereitschaft versuchte, die Schärfe aus diesem Konflikt zu nehmen und damit die Verhandlungen in eine konstruktive Richtung zu lenken.

Im Hinblick auf die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit präzisierte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen. So meldete sie neben ihren EU-Partnern ihren Widerstand gegenüber einer zu umfassenden Ausweitung an. So sprach sie sich zwar weiterhin für eine weitgehende Lösung aus. Jedoch signa-

---

<sup>658</sup> „Ex Oriente lux? Wirtschaftliche und politische Perspektiven in Ost- und Mitteleuropa.“ Rede von Bundeswirtschaftsminister Werner Müller auf der Jahres-Mitgliederversammlung des Ost- und Mitteleuropavereins e.V. am 4. Mai 2000 in Hamburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 25-3 vom 10.5.2000, CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.

lisierte sie Widerspruch im Bereich der Industriepolitik. Dies unterstrich Wirtschaftsminister Müller in einer Rede auf der Jahres-Mitgliederversammlung des Ost- und Mitteleuropaver eins am 4. Mai 2000 in Hamburg:

„*Drittens*: Es geht um eine Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen. Denn damit die Europäische Union auch nach der Erweiterung handlungsfähig bleibt, müssen Mehrheitsentscheidungen unbedingt in mehr Bereichen zulässig sein. Der Konflikt um eine angemessene Regelung der Besteuerung von Kapitaleinkommen hat schließlich deutlich gemacht, dass das Einstimmigkeitsprinzip eben auch dann Lösungen behindert, wenn von der Beibehaltung des Status quo eindeutig bestimmte Länder auf Kosten anderer Mitglieder profitieren. Und das ist einem gedeihlichen Miteinander in Europa mit Sicherheit nicht zuträglich. Allerdings muss in einigen politisch sensiblen Bereichen auch eine Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips möglich sein. Beispielsweise in der Industriepolitik. Denn wenn wir hier Mehrheitsentscheidungen zulassen würden, wäre der Einführung neuer Subventionstöpfe Tür und Tor geöffnet. Hehre Grundsätze und Prinzipien zu verkünden ist im Falle von Subventionen schließlich eines. Dem Druck von Lobbyisten und Einzelinteressen zu widerstehen ist etwas anderes.“<sup>659</sup>

Dies offenbarte deutlich, dass die Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nicht bereit war, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU ihre Politik der „nationalen Besitzstandswahrung“ aufzugeben. Auch die rot-grüne Bundesregierung bildete hier keine Ausnahme. In diesem Zusammenhang offenbarte sie eine ambivalente Haltung. Einerseits signalisierte sie weiterhin ihre Bereitschaft, zugunsten der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU eine umfassende Überführung von Politikfeldern zu realisieren. Andererseits machte sie gleichzeitig deutlich, dass dies nicht in Politikfeldern geschehen dürfe, die für sie von großer politisch-ökonomischer Bedeutung waren. Dies galt insbesondere für die Industriepolitik, die angesichts der Stellung Deutschlands als größte Volkswirtschaft der EU für die rot-grüne Bundesregierung strategische Relevanz besitzen musste. Die dargestellten Widerstände waren besonders für den weiteren Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 bedeutsam. Angesichts der bisher kaum vorhandenen Ergebnisse ließ dies wenig Bewegungsspielraum für weitreichende Beschlüsse erwarten.

Parallel zu den Diskussionen zur Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit lancierte die belgische Regierung eine Initiative für ein weiteres Thema. So forderte sie eine partielle Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag, der Sanktionsmechanismen gegenüber denjenigen EU-Mitgliedsländern vorsah, die gegen die normativen Prinzipien der EU verstießen. Unmittelbarer Anlass für diese belgische Initiative bildete der seit Ende Januar 2000 bestehende Konflikt zwischen der Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und der neuen rechtskonservativen Regierung Österreichs. Vor dem Hintergrund der anhaltenden bilateralen Sanktionsmaßnahmen gegenüber der österreichischen Regierung, die durch die bisherigen gemeinschaftsvertraglichen Grundlagen nicht

---

<sup>659</sup> Ebd.

gedeckt waren,<sup>660</sup> unterbreitete die belgische Delegation am 2. Mai 2000 der Vorbereitungsgruppe einen Vorschlag zur Neuregelung des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>661</sup> In deren Zentrum stand die Schaffung eines „demokratischen Frühwarnsystems“,<sup>662</sup> das es zukünftig bei einem Bruch des Artikels 7 EU-Vertrag erlauben sollte, geeignete präventive Maßnahmen gegen einen EU-Mitgliedstaat zu ergreifen.<sup>663</sup> Damit zog die belgische Regierung aus der fehlenden Rechtsgrundlage der Sanktionen folgerichtige Konsequenzen. So sollte für vergleichbare Fälle eine klare vertragsrechtliche Basis geschaffen und die normativen Grundlagen der EU gestärkt werden.<sup>664</sup>

Mit dem näher rückenden Ende der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft trat in den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 mehr und mehr die Frage der Mandatserweiterung in den Vordergrund, die auf dem Europäischen Rat in Santa Maria da Feira vom 19. bis 20. Juni 2000 abschließend bestimmt werden sollte. In den Erörterungen der bisherigen Verhandlungsrunden hatte sich abgezeichnet, dass die große Mehrheit eine Mandatserweiterung befürwortete, diese allerdings an Konditionen binden wollte. Angesichts der großen politisch-symbolischen Brisanz der Amsterdamer „left-overs“ und des noch vorhandenen Verhandlungszeitraums sollte eine Mandatserweiterung zwei unabdingbare Kriterien erfüllen. Erstens sollte sie sich so in den verbleibenden Zeitrahmen einfügen, dass sie die Zeitvorgaben nicht sprengte. Zweitens sollte sie so ausgerichtet sein, dass sie sich auf die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU positiv auswirken konnte. Hierfür konnte nur eine inhaltlich streng limitierte Mandatserweiterung in Frage kommen. Hierfür favorisierte die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die verstärkte Zusammenarbeit.

Zugleich wurde diese Entwicklung von einer zunehmenden Diskussion über die Finalität der europäischen Integration flankiert. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung gewann diese Frage in den Verhandlungen zunehmend an Auf-

---

<sup>660</sup> Auch bei den 14 Regierungen der EU-Mitgliedstaaten waren die Sanktionsmaßnahmen umstritten. Hierbei standen insbesondere die Regierungen der skandinavischen Länder den Sanktionen distanziert gegenüber.

<sup>661</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Cover Note. From: Belgian delegation to delegations. Subject: IGC 2000: Draft amendment to Article 7 of the TEU, CONFER 4739/00, Brussels, 2 May 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04739en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>662</sup> Vgl. ohne Angabe, Belgien schlägt einen Mechanismus für den Fall eines ‚demokratischen Alarms‘ in einem anderen Mitgliedstaat vor, in: Agence Europe, Nr. 7711 vom 6.5.2000.

<sup>663</sup> Die belgische Regierung ließ offen, was sie unter „geeignete Maßnahmen“ verstand. Ihre Initiierung sollte über ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten oder auf Initiative der EU-Kommission erfolgen. Allerdings sollte in jedem Fall die Regierung des betroffenen Mitgliedslandes die Gelegenheit erhalten, im Rat der EU angehört zu werden. Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Cover Note. From: Belgian delegation to delegations. Subject: IGC 2000: Draft amendment to Article 7 of the TEU, CONFER 4739/00, S. 2.

<sup>664</sup> Die belgische Regierung war neben der französischen Regierung die treibende Kraft der Sanktionsmaßnahmen. Ihr Hauptmotiv war die Furcht, dass rechtspolitische Parteien auch im eigenen Land an die Regierung kommen könnten.

merksamkeit, die durch Stellungnahmen ehemaliger zentraler Akteure der europäischen Integration noch verstärkt wurde.<sup>665</sup>

Vor diesem Hintergrund widmeten sich auch die gouvernementalen Akteure Deutschlands diesen Themen und bezogen dazu in unterschiedlicher Ausprägung Stellung. Hinsichtlich des abschließenden Mandats der Regierungskonferenz sprach sich die rot-grüne Bundesregierung Anfang Mai 2000 wiederholt für eine Erweiterung aus. Allerdings sollte sich diese an zwei Kriterien orientieren. Zum einen sollte sie streng limitiert sein, um ihr übergeordnete Verhandlungsziel des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz und eine damit verbundene zügige EU-Erweiterung nicht zu gefährden. Zum anderen sollte dies die Arbeit der französischen EU-Ratspräsidentschaft nicht belasten.<sup>666</sup>

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der europäischen Integration hielt sich die rot-grüne Bundesregierung zurück. Allerdings deutete Außenminister Fischer Anfang Mai 2000 an, dass der inhaltliche Umfang der Regierungskonferenz 2000 zu gering sei, um langfristig die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten zu sichern. So räumte Außenminister Fischer Anfang Mai 2000 ein:

„Die EU hat damit [mit den Verhandlungsthemen der Regierungskonferenz 2000] noch nicht die Stabilität und Dynamik, die sie für einen Verbund mit 27 Staaten braucht.“<sup>667</sup>

Aus diesem Grund müssten nach dem erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 weitere Integrationsschritte folgen, zu denen er sich Mitte Mai 2000 in einer Rede vor der Humboldt-Universität in Berlin detaillierter äußern wolle.<sup>668</sup> In diesem Zusammenhang erneuerte Außenminister Fischer den Willen der rot-grünen Bundesregierung, sowohl im Hinblick auf die Regierungskonferenz 2000 als auch zur Zukunft der EU mit der französischen Regierung Initiativen zu entwickeln. Dies sollte allerdings nicht als bilaterales Instrument verstanden werden, damit ihre jeweiligen Interessen in der EU durchzusetzen:

---

<sup>665</sup> So hatten im Februar 2000 der ehemalige Präsident der EU-Kommission, Jacques Delors, und im April 2000 die ehemaligen Staats- und Regierungschefs der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs, Helmut Schmidt und Valérie Giscard D'Estaing, angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung weitgehende Reformen der EU gefordert und eine Diskussion zur Finalität der EU angemahnt.

<sup>666</sup> Dies ging insbesondere aus unterschiedlichen Stellungnahmen von Außenminister Fischer, Wirtschaftsminister Müller und des Staatsministers für Angelegenheiten der EU, Zöpel, hervor. Vgl. hierzu „Ex Oriente lux? Wirtschaftliche und politische Perspektiven in Ost- und Mitteleuropa.“ Rede von Bundeswirtschaftsminister Werner Müller auf der Jahres-Mitgliederversammlung des Ost- und Mitteleuropavereins e.V. am 4. Mai 2000 in Hamburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 25-3 vom 10.5.2000, CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. ohne Angabe, Der Fall Österreich testet die Solidarität der EU, in: Handelsblatt vom 4.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Beitrittsfähigkeit ist wichtiger als der Termin, in: FAZ vom 3.5.2000.

<sup>667</sup> Gespräch von Außenminister Fischer mit dem Handelsblatt, zitiert aus: ohne Angabe, Der Fall Österreich testet die Solidarität der EU, in: Handelsblatt vom 4.5.2000.

<sup>668</sup> Vgl. ohne Angabe, Der Fall Österreich testet die Solidarität der EU, in: Handelsblatt vom 4.5.2000.



„Wichtig, bei den deutsch-französischen Initiativen, ist, dass sie keine Ausgrenzung beinhalten. Das ist vor allem für die Beitrittskandidaten ein notwendiges Signal. Deutschland und Frankreich wollen nicht exklusive Motoren sein, sondern unter Einschluß aller Beteiligten verhandeln.“<sup>669</sup>

Diese Positionierung der rot-grünen Bundesregierung korrespondierte mit Stellungnahmen der französischen Regierung. So stellte sie nochmals klarstellte, dass sie für ihre anstehende EU-Ratspräsidentschaft die aktive Unterstützung der rot-grünen Bundesregierung erwarte.<sup>670</sup> Auch die französische Regierung unterstrich in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern.<sup>671</sup> Allerdings erschöpften sich die bilateralen Aktivitäten nicht ausschließlich auf wiederholende Absichtserklärungen, zukünftig in den Verhandlungen enger zusammenzuarbeiten und gemeinsame Initiativen zu entwickeln. Vielmehr kam es zwischen den Außenministern beider Regierungen, Fischer und Védrine, Anfang Mai 2000 in Bonn zu einem ersten informellen Gedankenaustausch.<sup>672</sup>

Diese Entwicklungen waren aus mehreren Gründen von Relevanz. Erstens zeigte die rot-grüne Bundesregierung erste Anzeichen, in den Verhandlungen eine aktive Rolle zu übernehmen. Zweitens deutet sich bei ihr ein bedeutsamer Positionswechsel an, der die Bewertung der Reformatiefe der Regierungskonferenz 2000 betraf. Während sie bisher die Lösung der Amsterdamer „left-overs“ als Grundlage für eine zügige EU-Erweiterung fokussierte und bis zum Europäischen Rat von Helsinki die Erweiterung der EU forcierte, bekannten nun die gouvernementalen Akteure Deutschlands, dass die bisherigen Integrationsmaßnahmen nicht ausreichend waren, um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und es daher weitergehender Integrationsschritte bedurfte. Drittens verdichteten sich nun die Anzeichen für eine Revitalisierung der deutsch-französischen Beziehungen. Grundlage waren hierfür gemeinsame Vorstellungen, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern. Dies ließ die Erwartungen verstärken, die rot-grüne Bundesregierung würde bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 eine aktive Haltung

---

<sup>669</sup> Gespräch von Außenminister Fischer mit dem Handelsblatt, zitiert aus: ohne Angabe, Der Fall Österreich testet die Solidarität der EU, in: Handelsblatt vom 4.5.2000.

<sup>670</sup> Dies betonte Staatspräsident Chirac in der ersten Stellungnahme der französischen Regierung zu den Zielen ihrer EU-Ratspräsidentschaft am 5.5.2000. Als Schwerpunkte benannte Chirac den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 sowie die Stärkung der sozialen Dimension in der EU. Vgl. ohne Angabe, Chirac verspricht mehr Bürgernähe, in: FAZ vom 6.5.2000.

<sup>671</sup> Dies stellte der Botschafter der französischen Regierung bei der EU, Vimont, am 18.4.2000 gegenüber dem Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Brüssel klar. Vgl. ohne Angabe, Pierre Vimont räumt Notwendigkeit eines schnelleren Vorgehens ein – Begrenzung der Anzahl Kommissare: Der Debatte nicht ausweichen – Qualifizierte Mehrheit: Ein schwieriges Thema, weil man sich auf einen ‚fest Kern‘ von Entscheidungen zubewegt, in: Agence Europe, Nr. 7701 vom 19.4.2000.

<sup>672</sup> Vgl. Wiegel, Michaela, Der deutsch-französisch Motor kommt wieder in Gang, in: FAZ vom 5.5.2000.

einnehmen und die deutsch-französischen Beziehungen die Verhandlungen positiv stimulieren.<sup>673</sup>

Angesichts ihrer großen integrationspolitischen Relevanz nahm die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft diese Entwicklungen auf und berücksichtigte sie im Rahmen ihrer Aktivitäten. Hierfür sah sie außerhalb des Verhandlungsprogramms ein informelles Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten vor, das vom 6. bis 7. Mai 2000 in Furnas auf den Azoren stattfand. Hier sollten sich die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten einer offenen Debatte zur Finalität der europäischen Integration widmen.<sup>674</sup> Der Fokus lag auf der Frage, in welcher Form weitere Integrationsschritte unter den Bedingungen einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten erfolgen könnten. Angesichts der institutionellen Herausforderungen der EU kam die Mehrheit der Außenminister zum Ergebnis, dass das bisherige Mandat der Regierungskonferenz 2000 ausgedehnt werden müsse, um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>675</sup> Als geeignete Materie betrachteten sie die verstärkte Zusammenarbeit.<sup>676</sup> Auch die rot-grüne Bundesregierung unterstützte diese Vorstellungen, die ebenfalls von den Regierungen der fünf anderen Gründernationen der EU geteilt wurden.<sup>677</sup>

Dieses informelle Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten brachte zwei zentrale Ergebnisse. Erstens zeichnete sich deutlich ab, dass das Mandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit erweitert würde. Zweitens erkannten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, dass der inhaltliche Umfang der Regierungskonferenz 2000 zu klein war, um die institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung abzufangen. Mit diesen Ergebnissen mussten die EU-Partner insbesondere realisieren, dass ihre ungleichgewichtige Vertiefungs- und Erweiterungspolitik nicht ausreichte, um die politische Handlungsfähigkeit einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

---

<sup>673</sup> Vgl. ebd.

<sup>674</sup> Vgl. ohne Angabe, Außenminister werden auf Azoren nicht über Themen der IGC sprechen – ESVP: Besonders Arbeiten über Beziehungen zu NATO-Ländern werden innerhalb des Politischen Ausschusses fortgeführt, in: Agence Europe, Nr. 7709 vom 4.5.2000.

<sup>675</sup> Vgl. ohne Angabe, Die EU schickt Solana nach Manila, in: FAZ vom 8.5.2000.

<sup>676</sup> Allerdings lehnte es noch immer eine Minderheit ab, das Mandat um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern. Zu diesen zählten die Regierung Großbritanniens und die Regierungen der skandinavischen Länder. Vgl. ohne Angabe, Informelle Tagung von Furnas steht für den Beginn einer Entspannung in den Beziehungen der Vierzehn mit Österreich und den Anfang einer Debatte über die Zielsetzungen des europäischen Aufbaus – Solana wird im Namen der EU auf die Philippinen entsandt, in: Agence Europe, Nr. 7712 vom 9.5.2000.

<sup>677</sup> Vgl. Koch, Dirk, Fischers viele Freunde, in: Der Spiegel 22/2000. Vgl. ohne Angabe, Ein Europa der zwei Klassen?, in: FAZ vom 6.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Die EU schickt Solana nach Manila, in: FAZ vom 8.5.2000.

### 3.3.1.4 Die „Humboldt-Rede“ von Außenminister Fischer und ihre Auswirkung auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000

Die gouvernementalen Akteure Deutschlands ergriffen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der europäischen Integration nun die Gelegenheit, ihre Vorstellungen hierzu darzustellen. Im Mittelpunkt stand Außenminister Fischer, der Anfang Mai 2000 angekündigt hatte, seine Vision zur Finalität der europäischen Integration zu präsentieren. Dies erfolgte am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. In seiner als „privat“ klassifizierten Rede „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“,<sup>678</sup> die im Vorfeld durch Bundeskanzler Schröder autorisiert wurde,<sup>679</sup> schlug Außenminister Fischer einen weiten Bogen von den ursprünglichen Motiven der europäischen Integration über die tagespolitisch aktuellen europapolitischen Herausforderungen bis zu seiner Zukunftsvorstellung der EU. Ausgehend von der singulären Erfolgsgeschichte der europäischen Integration, die zur Befriedung des westeuropäischen Staatensystems geführt habe und für deren Entwicklung neben einer engen transatlantischen Partnerschaft ein inklusiver deutsch-französischer Interessensausgleich von entscheidender Bedeutung waren, stelle sich die Frage der zukünftigen Herausforderungen deutscher Europapolitik.<sup>680</sup> Diese bestünden in der Realisierung der historisch einmaligen Chance, die europäische Integration als gesamteuropäisches Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekt zu vollenden. Aufgrund seiner nach 1989/90 wiedererlangten geographischen Zentrallage in Europa besitze Deutschland ein fundamentales Interesse, die komplementär angelegte Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration fortzusetzen. Dieser Prozess habe mit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Helsinki eine neue Dynamik erhalten und stelle angesichts der institutionellen Auswirkungen einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten die Frage, wie die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU gesichert und wie die europäische Integration vollendet werden solle. Vor dem Hintergrund dieser perspektivischen Entwicklungen erkannte Außenminister Fischer eine unabdingbare Notwendigkeit, die institutionellen Grundlagen der EU fundamental neu zu

---

<sup>678</sup> „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede von Außenminister Fischer am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 29-1 vom 24.5.2000, in: CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>679</sup> Bundeskanzler Schröder kannte die Rede Fischers vor dessen Veröffentlichung und begrüßte sie am 17.5.2000 öffentlich als eine „weitreichende und tragfähige Konzeption“. Vgl. Fischer, Joschka, Die rot-grünen Jahre, S. 304. Vgl. ohne Angabe, Schröder einverstanden mit Fischers Europa-Vorstellungen, in: FAZ vom 18.5.2000.

<sup>680</sup> Vgl. „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“.

gestalten. Hierfür entwickelte er eine langfristig angelegte, dreistufige Reformkaskade, die zu einer vollparlamentarisierten Europäischen Föderation führen sollte.<sup>681</sup>

Als erster Schritt stünde der Abschluss der Regierungskonferenz 2000 an. Diese bereite nicht nur für die geplante EU-Erweiterung die institutionellen Voraussetzungen. Vielmehr lege sie die Grundlage für die beiden darauffolgenden Schritte der Reformkaskade. Angesichts der mit der EU-Erweiterung stark zunehmenden Interessensheterogenität der Mitgliedstaaten komme der verstärkten Zusammenarbeit zentrale Bedeutung zu. Dies ermögliche eine Differenzierung der europäischen Integration, die zugleich als Baustein für die nachfolgenden Etappen der dreistufigen Reformkaskade fungiere.

Der zweite Schritt führe über verschiedene Formen der verstärkten Zusammenarbeit zur „Bildung eines Gravitationszentrums“.<sup>682</sup> Diesem maß Außenminister Fischer zentrale Bedeutung zu. So bilde sie den impulsgebenden Faktor für die Weiterentwicklung der europäischen Integration und die konstitutionelle Grundlage für die anvisierte Europäische Föderation:

„Ein solches Gravitationszentrum müsste die Avantgarde, die Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration sein und bereits alle Elemente der späteren Föderation umfassen.“<sup>683</sup>

Die Besonderheit dieses Gravitationszentrums sollte nach Fischer in seiner Semi-Exklusivität liegen. Dies beinhaltete einerseits, die neuen rechtlichen Grundlagen mit einem eigenständigen institutionellen System außerhalb der bisherigen Verträge zu fixieren. Andererseits sollte es eine konditionierte Durchlässigkeit besitzen und für weitere Mitglieder offen sein.

Der letzte Schritt der Zukunftsvision von Außenminister Fischer sah vor, dass das Gravitationszentrum in der Europäischen Föderation aufgehen solle.<sup>684</sup> Angesichts der neuen Dimension der europäischen Integration erfordere dies den Abschluss eines Verfassungsvertrags, der die Finalität dieses Integrationsprozesses komplettiere:

„Der Schritt von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem Verfassungsvertrag – und genau dies wird die Voraussetzung der vollen Integration sein – bedarf dagegen eines bewussten politischen Neugründungsaktes Europas.“<sup>685</sup>

Die Fundamente einer vollparlamentarisierten Europäischen Föderation sah Außenminister Fischer auf zwei komplementären Ebenen. Zum einen sollten die in der Europäischen Föderation vereinigten Nationalstaaten bewahrt werden, die vor dem Hintergrund ihrer kulturellen sowie demokratischen Bedeutung als unverzichtbar blieben. Zum anderen sollte der singuläre und inklusiv angelegte deutsch-französische Interessensausgleich fortgesetzt werden, der als

---

<sup>681</sup> Vgl. „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“.

<sup>682</sup> Ebd.

<sup>683</sup> Ebd.

<sup>684</sup> Vgl. ebd.

<sup>685</sup> Ebd.

Entwicklungsmotor der Europäischen Föderation fungieren sollte.<sup>686</sup> Letztlich sollte mit der vollparlamentarisierten Europäischen Föderation das doppelte Demokratiedefizit der EU behoben werden. Zum einen sollte dies über eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Föderation und ihrer Mitgliedstaaten erfolgen. Zum anderen schlug Außenminister Fischer vor, ein parlamentarisches Zwei-Kammer-System zu bilden.<sup>687</sup> Dieses sollte das Konzept der Europäischen Föderation als Bund der Staaten und der Bürger verkörpern.<sup>688</sup>

Die Rede von Außenminister Fischer war aus integrationspolitischer Perspektive und insbesondere mit Blick auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 aus acht Gründen von zentraler Bedeutung.

Erstens initiierte Außenminister Fischer im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 einen öffentlichen Diskurs zur Finalität der europäischen Integration. Nach seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Januar 1999, in der er bereits erste Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung der EU präsentiert hatte,<sup>689</sup> ergriff er damit zum zweiten Mal die Initiative für eine über die Regierungskonferenz 2000 hinaus gehende Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration. Mit dieser prononcierten Positionierung nahm die rot-grüne Bundesregierung in der Diskussion über die Weiterentwicklung der EU eine Vorreiterrolle ein. Hierbei wurde deutlich, dass innerhalb der rot-grünen Bundesregierung Außenminister Fischer die Formulierung der integrationspolitischen Leitlinien deutscher Europapolitik beanspruchte.<sup>690</sup>

Zweitens bettete Außenminister Fischer seine Rede zur Finalität der europäischen Integration in die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 ein und verknüpfte sie direkt mit der Frage der Mandatserweiterung. Gleichzeitig startete die rot-grüne Bundesregierung als erste der 15 EU-Mitgliedstaaten damit den Versuch, die schleppenden Verhandlungen dadurch zu dynamisieren, indem sie eine Debatte zur Zukunft der EU anstieß.<sup>691</sup>

Drittens legte die Rede von Außenminister Fischer die Erkenntnis der Regierungsakteure Deutschlands offen, dass ihre bisherige Politikstrategie der „vorausseilenden Erweiterung und

---

<sup>686</sup> Vgl. ebd.

<sup>687</sup> Danach sollte das Europäische Parlament zukünftig aus zwei Kammern bestehen. Die eine Kammer sollte die Vertretung der europäischen Bürger sein, deren direkt gewählte Parlamentarier auch gleichzeitig Mitglieder ihrer jeweiligen nationalen Legislativen sein sollten. Die andere Kammer sollte als Vertretung der Mitgliedstaaten fungieren, für die Außenminister Fischer entweder die Form eines Senats oder die des deutschen Bundesrates vorsah. Vgl. ebd.

<sup>688</sup> Bei der Form der europäischen Regierung legte sich Außenminister Fischer nicht eindeutig fest. Diese könnte entweder aus dem Europäischen Rat oder aus der EU-Kommission hervorgehen. Außenminister Fischer regte hierbei letztlich an, den Präsidenten einer europäischen Regierung direkt von der EU-Bevölkerung wählen lassen und mit weitreichenden exekutiven Kompetenzen auszustatten. Vgl. ebd.

<sup>689</sup> Vgl. Rede von Außenminister Fischer vor dem Europäischen Parlament am 13.1.1999, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 1 vom 14.1.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 371.

<sup>690</sup> Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der Institutionen und Verfahren der EU, S. 340ff.

<sup>691</sup> Vgl. Neukirch, Ralf, Die Zeit für eine Europadebatte ist gekommen, in: Handelsblatt vom 15.5.2000.

der nachholenden Vertiefung der EU“<sup>692</sup> erhebliche Probleme nachsichzog und eine konsistente Zukunftsstrategie erforderte.<sup>693</sup>

Viertens signalisierten die gouvernementalen Akteure Deutschlands ihr Interesse, den singulären Status der deutsch-französischen Beziehungen für die zukünftige Entwicklung der EU zu belassen. Dies unterstrich Außenminister Fischer dadurch, indem er in seiner Zukunftsvision zentrale Elemente des intergouvernemental geprägten französischen Europaleitbildes aufnahm, die sich in der zentralen Rolle der Nationalstaaten widerspiegelte. Damit warb die rot-grüne Bundesregierung direkt um den französischen Partner, die weitere Gestaltung der EU gemeinsam vorzunehmen und auf die historisch bewährte deutsch-französische Integrationsmotorrolle zu setzen.<sup>694</sup> Allerdings machte die Rede von Außenminister Fischer gleichzeitig deutlich, dass die rot-grüne Bundesregierung die singuläre deutsch-französische Kooperation nicht als Instrument zur bilateralen Interessensverfolgung anlegte.

Fünftens bekannte sich die rot-grüne Bundesregierung zum Konzept eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Dies wurde in der Rede von Außenminister im Modell des „Gravitationszentrums“ deutlich, das die impulsgebende Integrationsfunktion einnehmen sollte.<sup>695</sup> Herausragende Bedeutung kam hierbei der verstärkten Zusammenarbeit zu, das als zentrales Bindeglied zwischen allen drei Reformstufen fungieren und die Herausbildung eines Gravitationszentrums ermöglichen sollte. In diesem Zusammenhang ließen die gouvernementalen Akteure Deutschlands ihre Bereitschaft erkennen, dieses Gravitationszentrum außerhalb der bestehenden Verträge zu organisieren. Allerdings vermied die rot-grüne Bundesregierung mit ihrem klaren Bekenntnis für ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten den Begriff „Kerneuropa“, der bei zahlreichen EU-Partnern durch seine Exklusivität eine negative Konnotation besaß.

Sechstens bezogen die gouvernementalen Akteure Deutschlands die Materie der Kompetenzabgrenzung in ihre Zukunftskonzeption mit ein. Damit berücksichtigten sie nicht nur die Forderungen der Regierungen der Bundesländer, die dies mit dem Ziel eines besseren Schutz des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge forderten. Vielmehr nahmen sie damit die Problematik des doppelten Demokratiedefizits der EU und die bisher unzureichend genutzten Möglichkeiten des Prinzips der Subsidiarität auf.

---

<sup>692</sup> Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, S. 380.

<sup>693</sup> Vgl. Lippert, Barbara/Hughes, Kirsty/Grabbe, Heather/Becker, Peter, British and German Interests in EU Enlargement, S. 106. Vgl. Federmann, Falco, Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Überlegungen vor dem Hintergrund des andauernden europäischen Verfassungsprozesses, Diss., Köln 2007, S. 255.

<sup>694</sup> Vgl. Schneider, „Eine neue deutsche Europapolitik?“ Rückschau – Auswertung - Zukunftsperspektiven, S. 787.

<sup>695</sup> Vgl. Kohler, Berthold, Der bewegte Privatmann, in: FAZ vom 13.5.2000.

Siebtens fand die mit der Humboldt-Rede angeregte Zukunftsperspektive einer europäischen Verfassung einen Resonanzboden bei den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten, die eine europäische Verfassung mit großer Mehrheit befürworteten. Dazu zählte auch die deutsche Bevölkerung, die sich mehrheitlich für eine Konstitutionalisierung der EU aussprach.<sup>696</sup>

Achtens zeichnete sich die Zukunftsvision von Außenminister Fischer durch einen doppelten Kombinationsansatz aus. Zum einen verband er in seiner Zielperspektive intergouvernementale und föderale Ansätze. Diese waren insbesondere in der starken Rolle der Nationalstaaten und der in einem Verfassungsvertrag fixierten Kompetenzabgrenzung erkennbar.<sup>697</sup> Zum anderen führte er in seiner Methode „Vision und Pragmatismus“<sup>698</sup> zusammen. Diese spiegelten sich in der verstärkten Zusammenarbeit und der langfristig daraus hervorgehenden Europäischen Föderation wider.

Diese Initiative von Außenminister Fischer war aus integrationspolitischer Perspektive im Allgemeinen und mit Blick auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 im Besonderen ambivalent.

Einerseits lag mit der Rede von Außenminister Fischer ein sehr ambitionierter Zukunftsentwurf zur Finalität der europäischen Integration vor, der die großen institutionellen Herausforderungen einer erweiterten EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten antizipierte, die in den bisherigen Integrationsschritten unzureichend berücksichtigt worden waren. Damit verbunden brachte sie eine Debatte zur Zukunft der europäischen Integration in die europäische Tagespolitik, die auf die schleppenden und von Taktieren geprägten Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 wie eine stimulierende Impulsgebung wirkte. So eröffnete sie damit eine Integrationsperspektive, die weit über Verhandlungsrahmen der Regierungskonferenz 2000 hinausging. Wegweisend war hierbei der Ansatz von Außenminister Fischer, die verstärkte Zusammenarbeit als entscheidendes Element seiner Zukunftsvision einzubauen. Vor dem Hintergrund der mit der geplanten EU-Erweiterung stark zunehmenden Interessensheterogenität der EU-Mitgliedstaaten und angesichts der integrationsskeptischen Mehrheit der zukünftigen Mitgliedstaaten war die verstärkte Zusammenarbeit der vielversprechende Weg für zukünftige Integrationsschritte der EU, die einen direkten Anschluss zur Regierungskonferenz 2000 bot. Ebenfalls folgerichtig war der Rückgriff auf die deutsch-französische Integrationsmotorfunktio-

---

<sup>696</sup> So votierten in einer im Zeitraum April bis Mai 2000 durchgeführte Umfrage 68% der deutschen Bevölkerung für eine europäische Verfassung. Insgesamt stimmten 70% der Bevölkerungen der damals 15 EU-Mitgliedstaaten für eine EU-Verfassung. Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht Nr. 53, Brüssel, Oktober 2000, S. 37.

<sup>697</sup> Die Verbindung unterschiedlicher europapolitischer Leitbilder war auch von Außenminister Fischer bewusst intendiert gewesen. Vgl. Fischer, Die rot-grünen Jahre, S. 310.

<sup>698</sup> Neukirch, Ralf, Die Zeit für eine Europadebatte ist gekommen, in: Handelsblatt vom 15.5.2000.

on. Durch die Hervorhebung der beiden Nationen als zentrale Elemente seiner Zukunftsvision legte Außenminister Fischer ein klares Bekenntnis zur singulären Impulsgebungsfunktion der deutsch-französischen Beziehungen ab. Zugleich war ohne den Einbezug Frankreichs und ein damit verbundener Rückgriff auf grundsätzliche Bestandteile des französischen Europaleitbildes eine perspektivische Realisierung dieser Zielvorstellung kaum vorstellbar.<sup>699</sup>

Andrerseits barg die Zukunftsvision von Außenminister Fischer bedeutsame Aspekte, die aus integrationspolitischer Perspektive im Allgemeinen und im Hinblick auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 im Besonderen problematisch waren. Im Fokus stand das außerhalb der bestehenden Verträge organisierte Gravitationszentrum. Damit bekannten sich die gouvernementalen Akteure Deutschlands nicht nur zu einem Europa mit verschiedenen Integrationsgeschwindigkeiten, mit dem unterschiedliche integrationspolitische Mitwirkungsmöglichkeiten vorprogrammiert waren. Vielmehr implizierte es die Gefahr, dass die vertraglichen Grundlagen der EU unterminiert werden konnten. Dies erhielt vor dem Hintergrund der Diskussion, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern, eine brisante Dimension. So konnte die Rede von Außenminister Fischer trotz ihrer „privaten“ Klassifikation öffentlich als semi-offizielle oder sogar offizielle Positionierung der rot-grünen Bundesregierung wahrgenommen werden,<sup>700</sup> die für die Regierungen der integrationskritischen EU-Mitgliedstaaten eine wenig attraktive oder sogar bedrohliche integrationspolitische Perspektive bot.<sup>701</sup>

Diese Brisanz wurde durch die Tatsache weiter verstärkt, dass zwischen der Zukunftsvision von Außenminister Fischer und den Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 inhaltliche Verbindungslinien existierten. So lagen die föderal ausgerichteten Zukunftsvorstellungen, die sich in der Vision eines Verfassungsvertrags mit einer Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Föderation kristallisierte, auf der gedanklichen Linie der Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000, in deren Mittelpunkt eine komplementäre Doppelstrategie aus umfassender Institutionenreform und Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU stand.

---

<sup>699</sup> Vgl. Abaffy, Josef, Alte Thesen, in: Handelsblatt vom 30.5.2000.

<sup>700</sup> Dieser Eindruck wird bei der Analyse der politischen Stellungnahmen, der wissenschaftlichen Darstellungen und der medialen Berichterstattung zur Rede von Außenminister Fischer bestätigt. Vgl. hierzu u.a. Lohse, Eckhard, Fischer greift nach dem europäischen Rettungsring, in: FAZ vom 13.5.2000.

<sup>701</sup> Vgl. Paterson, William E., British Perceptions of German European Policy, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 21-32, S. 28. Vgl. Rodrigo, Fernando/Torréblanca, José, Germany on My Mind: The transformation of German and Spanish European Policy, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, S. 87ff.



Diese direkte Verbindungslinie zwischen der Zukunftsvision von Außenminister Fischer und den Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung war in zweifacher Hinsicht problematisch. Erstens konnten die EU-Partner damit die Wahrnehmung bekommen, dass die rot-grüne Bundesregierung eine Vollendung der europäischen Integration nach deutschen Vorstellungen anstrebte und in deren zeitlicher Abfolge die Regierungskonferenz 2000 den ersten Schritt bildete. Diese mögliche Perzeption einer nach deutschen Ordnungsvorstellungen veränderte EU konnte bei den EU-Partnern historisch bedingte Befürchtungen vor einer politisch-ökonomischen Dominanz des vereinigten Deutschlands auslösen.<sup>702</sup>

Zweitens konnte die mögliche Wahrnehmung einer deutschen integrationspolitischen Vorreiterrolle die Chancen der rot-grünen Bundesregierung mindern, ihre Zielsetzungen für die Regierungskonferenz 2000 zu realisieren. Mit Blick auf die demographische Sonderstellung Deutschlands galt dies insbesondere für die Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU und der bisherigen deutsch-französischen Stimmenparität. Dies konnte bei den gouvernementalen Akteuren Frankreichs die Befürchtung auslösen, die rot-grüne Bundesregierung wolle – trotz der von ihr beständig öffentlich akzentuierten Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen – die EU nach deutschen Ordnungsvorstellungen weiterentwickeln und den bisherigen privilegierten Partner machtpolitisch in die zweite Reihe drängen.<sup>703</sup>

Insgesamt zeigte sich die rot-grüne Bundesregierung mit der Rede von Außenminister Fischer integrationspolitisch ausgesprochen ambitioniert. So kontrastierte die Rede ihre vorherige ungleichgewichtige EU-Vertiefungs- und Erweiterungspolitik sowie ihre passive Verhandlungshaltung in der Regierungskonferenz 2000. Allerdings stellte sich nun die Frage, wie die EU-Partner und die angesprochene französische Regierung auf die Zukunftsvision reagierten und welche Auswirkungen sie auf den weiteren Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 zeitigte. Vor dem Hintergrund der föderal ausgerichteten Zukunftsvorstellungen von Außenminister Fischer, dem Bekenntnis für ein Europa der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten, der Verbindung zur verstärkten Zusammenarbeit als sich abzeichnendes weiteres Thema der Regierungskonferenz 2000 und der komplementären Zielsetzungsstrategie der rot-grünen Bundesregierung aus umfassender Institutionenreform und Sicherung der Stellung Deutschlands im institutionelle Gefüge einer erweiterten EU ließ dies für den

---

<sup>702</sup> Vgl. Guérin-Sendelbach, Valérie/Schild, Joachim, French Perceptions of Germany's Role in the EU and Europe, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 33-56, S. 46ff. Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 252.

<sup>703</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 252. Dies galt insbesondere mit Blick auf die bilateralen Konflikte bei den Verhandlungen der Agenda 2000 und der Frage der personalpolitischen Besetzung des politischen Direktors des IWFs. In beiden Fällen war die rot-grüne Bundesregierung bereit, ihre Zielsetzungen auch gegen starke Widerstände des französischen EU-Partners durchzusetzen.

weiteren Verlauf der Regierungskonferenz eine kontroverse Diskussion mit schwer kalkulierbaren Folgen erwarten.

Die Reaktionen auf die Rede von Außenminister Fischer erfolgten unmittelbar. Diese kamen sowohl von der innenpolitischen Opposition als auch von den Regierungen der EU-Partner und die der Beitrittskandidatenstaaten. Vor dem Hintergrund des ambitionierten und kontroversen Redehalts von Außenminister Fischer fielen diese differenziert und partiell sehr ambivalent aus.

Die innenpolitische Opposition begrüßte mehrheitlich die Rede von Außenminister Fischer. Dies galt insbesondere für das Konzept eines Europas der verschiedenen Integrationsgeschwindigkeiten, das bereits von CDU und CSU in der Mitte der 1990er Jahre prononciert worden war.<sup>704</sup> Auf dieser Grundlage forderte die innenpolitische Opposition, dass die rot-grüne Bundesregierung zügig mit der Realisierung der Zukunftsvorstellungen von Außenminister Fischer beginnen sollte. Der Kristallisationspunkt bildete hierbei die verstärkte Zusammenarbeit. Angesichts der anhaltenden Diskussion über die Erweiterung des Mandats der Regierungskonferenz 2000 verlangten CDU/CSU von der rot-grünen Bundesregierung, sich für eine Berücksichtigung der verstärkten Zusammenarbeit im Verhandlungsmandat einzusetzen.<sup>705</sup>

Während die maßgebliche innenpolitische Opposition mehrheitlich die Rede von Außenminister Fischer begrüßte, waren die Reaktionen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zurückhaltender und differenzierter. Hier orientierten sich die zustimmenden oder die ablehnenden Position nicht nur an den entweder integrationskritischen oder –befürwortenden Haltungen der jeweiligen Regierung. Vielmehr standen die Positionen auch in Verbindung mit der Frage des Verhandlungsmandats der Regierungskonferenz 2000. Der Kristallisationspunkt bildete aber auch hier das von Außenminister Fischer vorgeschlagene Modell einer „Avantgarde“ von Mitgliedstaaten, die sich außerhalb der bestehenden Verträge zu einem „Gravitationszentrum“ zusammenschließen sollten.

Eine ablehnende Haltung zeigten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer prinzipiell integrationskritischen Haltungen weitergehenden Vertiefungsschritten skeptisch gegenüberstanden. So äußerte sich die Regierung Großbritanniens sehr zurückhaltend zu den

---

<sup>704</sup> In einer aktuellen Stunde des Deutschen Bundestags am 19. Mai 2000 begrüßten alle Parteien die von Außenminister Fischer angestoßene Debatte zur Finalität der europäischen Integration. Allerdings wurde kritisiert, dass er dies nicht in seiner Funktion als Außenminister vorgenommen habe. Hinsichtlich des von Außenminister Fischer angeregten Konzepts eines Europas mit verschiedenen Integrationsgeschwindigkeiten, gab es allerdings Dissens. Während die Regierungsparteien SPD und Bündnis90/Die Grünen sowie CDU/CSU dies begrüßten, lehnte es die FDP ab. Vgl. ohne Angabe, Parteiübergreifende Zustimmung zu Fischers Europa-Thesen, in: FAZ vom 20.5.2000. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 164.

<sup>705</sup> Vgl. ohne Angabe, Parteiübergreifende Zustimmung zu Fischers Europa-Thesen, in: FAZ vom 20.5.2000.

Vorschlägen von Außenminister Fischer und versuchte sie angesichts der für sie bedrohlichen Integrationsperspektive eines Europas mit verschiedenen Geschwindigkeiten öffentlich als „Privatmeinung“ zu marginalisieren.<sup>706</sup> Auch die spanische Regierung äußerte sich negativ zur Rede von Außenminister Fischer und monierte insbesondere die aus ihrer Sicht problematische Perspektive einer „Zwei-Klassen-EU“.<sup>707</sup> Ähnlich verhielt es sich mit den integrations-skeptischen Regierungen von Dänemark und Schweden, die mit Rücksicht auf die mehrheitlich europakritische Grundhaltung ihrer Bevölkerung von öffentlichen Stellungnahmen Abstand nahmen oder eine negierende Position einnahmen.<sup>708</sup>

Eine ablehnende Position offenbarten auch einige EU-Partner, die prinzipiell eine integrationsorientierte Haltung hatten. Zu diesen zählten die Regierungen von Irland, Österreich, der Niederlande und Griechenland, die ebenfalls gegen das Konzept eines Europas mit unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten opponierten. So befürchteten sie, hierbei institutionell abgehängt und von den demographisch großen EU-Mitgliedstaaten in die zweite Reihe gedrängt zu werden.<sup>709</sup>

Eine ähnliche ablehnende Haltung war bei den Regierungen der Beitrittskandidaten zu erkennen. Diese hatten die Sorge, schon zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts nur noch formal gleichberechtigt zu sein. Darüber hinaus befürchteten sie, dass ihr EU-Beitritt durch eine zusätzliche Verfassungsdebatte in weite Ferne rücken würde.<sup>710</sup>

---

<sup>706</sup> In dieser Form äußerte sich der britische Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Keith Vaz. Vgl. ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000. Vgl. ohne Angabe, London versagt sich ein glattes „Nein“, in: Handelsblatt vom 30.5.2000. Vgl. Drost, F. M./ Potthoff, C., Blair und Aznar setzen auf Wirtschaftsreform, in: Handelsblatt vom 14.6.2000. Vgl. Paterson, William E., British Perceptions of German European Policy, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, S. 28.

<sup>707</sup> Vgl. Drost, F. M./ Potthoff, C., Blair und Aznar setzen auf Wirtschaftsreform, in: Handelsblatt vom 14.6.2000. Vgl. Rodrigo/Torréblanca, Germany on My Mind: The transformation of German and Spanish European Policy, S. 87ff.

<sup>708</sup> Vgl. ohne Angabe, Im Norden herrscht Skepsis vor, in: Handelsblatt vom 30.5.2000. Vgl. Lindhal, Rutger, A Challenging Neighbour: Swedish Views on Germany's European Policy, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, S. 166.

<sup>709</sup> Vgl. ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Kleine Länder warnen vor einer Spaltung, in: Handelsblatt vom 15.5.2000. Vgl. Pijpers, Alfred, Die Niederlande, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, S. 367-372, S. 370.

<sup>710</sup> Vgl. ohne Angabe, Kleine Länder warnen vor einer Spaltung, in: Handelsblatt vom 15.5.2000. Vgl. Buras, Piotr/Cichocki, Marek A., German European Policy – a Polish Perspective, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 193-214, S. 210ff. Die ungarische Regierung stand der Zukunftsvision von Außenminister Fischer allerdings offen gegenüber. Vgl. Kiss, László J., Multilateralism in Bilateralism: Germany as Hungary's Western Patron in the EU, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 215-230, S. 228. In Tschechien fiel die Reaktion der gouvernementalen Akteure ambivalent aus. Vgl. Handl, Vladimir, Germany as the Czechs Republic's Closest But Not Sole EU Partner, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 231-258, S. 235. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 165.

Diesen erwähnten Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stand eine Gruppe von integrationsorientierten Mitgliedsländern gegenüber, die seine Zukunftsvision im Grundsatz befürworteten. Zu diesen gehörten die Regierungen von Italien, Belgien und Luxemburg, die zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU weitergehenden Vertiefungsschritten nachdrücklich forderten.<sup>711</sup> Auch die finnische Regierung stand den Vorschlägen von Außenminister Fischer zurückhaltend offen gegenüber.<sup>712</sup>

Eine neutrale Position bezog die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft. Zwar begrüßte sie die Initiative von Außenminister Fischer, eine Debatte zur Zukunft der EU einzuleiten. Allerdings enthielt sie sich angesichts ihrer formalen Mediations- und Moderatorenrolle einer klaren Meinungsäußerung.<sup>713</sup>

Im Rahmen der Stellungnahmen der EU-Mitgliedstaaten nahm die der französischen Regierung eine besondere ein. Hierfür waren vier Gründe verantwortlich. Erstens war sie der direkte Adressat und der wichtigste Akteur seiner Zukunftsvorstellungen. Zweitens stand die französische Regierung mit ihrer bevorstehenden EU-Ratspräsidentschaft vor der großen Herausforderung, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abzuschließen. Drittens war die Rede von Außenminister Fischer im Vorfeld partiell mit dem französischen Außenminister Védrine besprochen worden.<sup>714</sup> Viertens hatte die französische Regierung schon im Kontext der Mandatserweiterung der Regierungskonferenz 2000 gefordert, die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

---

<sup>711</sup> Vgl. ohne Angabe, Lamberto Dini skizziert seine Zukunftsvision Europas, mit klaren Zielen zum Jahresende und der Eröffnung der Möglichkeit eines späteren ‚Sprung‘ einer Ländergruppe ‚nach vorne‘, in: Agence Europe, Nr. 7721 vom 20.5.2000. Vgl. ohne Angabe, die EU-Visionäre stoßen auf kühle Ablehnung, in: Handelsblatt vom 7./8.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Unterstützung Luxemburgs für die Ideen von Fischer – Frankreich und Deutschland haben in London gemeinsam die Doktrin des ‚Harten Kerns‘ vorgestellt, in: Agence Europe, Nr. 7719 vom 18.5.2000. Vgl. Masala, Carlo, Germany's Role in the EU – Italian Perceptions, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 57-70, S. 66ff. Vgl. Dekker, Henk/Langendoen, Greater Normalization of Dutch Policy towards Germany: From Distant Relations to Near Neighbours, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 109-132, S. 128ff. Vgl. Franck, Christian/Vandevivere, Claire, Belgian Perceptions of German European Policy: A More German But Still European Germany, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 133-144, S. 142.

<sup>712</sup> So befürwortete der finnische Ministerpräsident Lipponen die Vorstellungen von Außenminister Fischer im Grundsatz. Vgl. ohne Angabe, Kleine Länder warnen vor einer Spaltung, in: Handelsblatt vom 15.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Im Norden herrscht Skepsis vor, in: Handelsblatt vom 30.5.2000. Vgl. Forsberg, Tuomas, A Friend in Need or a Friend Indeed? Finnish Perceptions of Germany's Role in the EU, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 177-192, S. 190.

<sup>713</sup> Vgl. ohne Angabe, In einem persönlichen Schreiben unterstützt Jaime Gama die Initiative Fischer, in: Agence Europe, Nr. 7719 vom 18.5.2000. Vgl. Vasconcelos, Alvaro de, Germany: The Mirror of Europe, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (eds.), Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 89-98, S. 97.

<sup>714</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 251.

Die Reaktion der französischen Regierung auf die Zukunftsvision von Außenminister Fischer war ambivalent. Einerseits begrüßte Außenminister Védérine die Humboldt-Rede als belebenden Beitrag für einen „langfristig angelegten Denkprozess über die Zukunft Europas“. <sup>715</sup> Dieser sei angesichts einer EU mit zukünftig mehr als 27 Mitgliedstaaten notwendig. <sup>716</sup> Auch teilte er die Ansicht Fischers, dass die deutsch-französischen Beziehungen ihre Impulsgebungsrolle bei der Weiterentwicklung der EU behalten sollten. <sup>717</sup> Andererseits betonte Außenminister Védérine, dass die französische Regierung die Rede als ausschließlich private Stellungnahme von Außenminister Fischer betrachtete. Aus diesem Grund stünden dessen Zukunftsvorstellungen derzeit nicht auf der europäischen Tagesordnung. Auch sei es angesichts unterschiedlicher europapolitischer Leitbilder der EU-Mitgliedstaaten nicht sinnvoll, eine Debatte zur Zukunft der europäischen Integration zu starten. Dies gelte insbesondere mit Blick auf das Zukunftsmodell von Außenminister Fischer, das starke föderale Züge aufweise. Zugleich unterstrich die französische Regierung, dass der europapolitische Fokus auf den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 gerichtet werden müsste. <sup>718</sup>

Damit lehnte die französische Regierung die Initiative von Außenminister Fischer ab, parallel zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 eine Debatte zur Zukunft der europäischen Integration zu starten. Hierfür waren mehrere Gründe verantwortlich. Erstens hatte die französische Regierung schon den Blick auf ihre bevorstehende EU-Ratspräsidentschaft gerichtet, in deren Mittelpunkt die große Herausforderung stand, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abzuschließen. Vor diesem Hintergrund befürchteten die gouvernementalen Akteure Frankreichs, dass eine solche Zukunftsdiskussion negative Auswirkungen auf die Verhandlungen haben könnte. Dies konnte dann eintreten, wenn es zu einer Vermischung der Inhalte der Regierungskonferenz 2000 und einer Zukunftsdebatte käme. Damit hätte die französische Regierung nicht nur die problematische Aufgabe gehabt, zwei große Themen zu moderieren. Vielmehr konnte sie befürchten, dass durch eine Vermischungen beider Materien der ohnehin schleppende Verhandlungsverlauf 2000 weiter beeinträchtigt werden könnte. Dies galt insbesondere für die verstärkte Zusammenarbeit. Hier hätte eine rezipierte Vermischung

---

<sup>715</sup> So sagte der französische Außenminister Védérine: „Keine Lösung darf von vornherein ausgeschlossen werden. Der Beitrag Joschka Fischers zu der Debatte ist der bislang ehrgeizigste. Er steht in einer föderalistischen Tradition und den Ideen Jacques Delors nahe“. Zitiert aus: ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000. Jacques Delors hatte Anfang 2000 ein ähnliches europäisches Zukunftsmodell entwickelt, bei der der zukünftige Integrationskern ebenfalls außerhalb der bestehenden Verträge angesiedelt werden sollte. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 158.

<sup>716</sup> Vgl. Stellungnahme des französischen Außenministers Védérine zur Humboldt-Rede von Außenminister Fischer. Zitiert aus: ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000

<sup>717</sup> Vgl. ohne Angabe, Kleine Länder warnen vor einer Spaltung, in: Handelsblatt vom 15.5.2000.

<sup>718</sup> Vgl. ohne Angabe, Paris begrüßt Fischers Vorschläge, in: FAZ vom 15.5.2000. Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 251.

den Anlass bieten können, dass die integrationsskeptischen EU-Mitgliedstaaten Fortschritte in dieser Frage verhinderten. Fortschritte in dieser Materie wünschte allerdings die französische Regierung, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.

Zweitens negierte die französische Regierung die Vorschläge Fischers, da diese eine zu starke föderale Grundorientierung aufwies, die mit dem intergouvernemental ausgerichteten französischen Europaleitbild nicht vereinbar war. Daran änderten auch die von Außenminister Fischer berücksichtigten Elemente des französischen Europaleitbilds nichts.

Insgesamt stieß die Initiative von Außenminister Fischer, neben der Regierungskonferenz 2000 eine Debatte zur Finalität der europäischen Integration einzuleiten, bei den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf ein mehrheitlich negatives Echo. Dies galt insbesondere für die französische Regierung, die dies mit Blick auf die zusätzlichen Belastungen ihrer EU-Ratspräsidentschaft ablehnte. Damit erhielten die bilateralen Annäherungen wieder einen leichten Dämpfer. Obgleich die EU-Partner angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung die Sinnhaftigkeit einer solchen Diskussion nicht bestritten, war neben der Regierungskonferenz 2000 eine zusätzliche Debatte zur Zukunft der EU vorerst nicht zu erwarten.

### 3.3.1.5 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Santa Maria da Feira

Dass eine Debatte zur Zukunft der EU vorerst nicht anstand, zeigte sich in den unmittelbar folgenden Wochen. So setzte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die Regierungskonferenz 2000 analog ihrer Strategie fort, für die sie keine Diskussion zur Finalität der europäischen Integration vorgesehen hatte. Vielmehr fokussierte sie die nächste Sitzung der Vorbereitungsgruppe, die am 16. Mai 2000 in Brüssel stattfand. In deren Mittelpunkt stellte sie die weitere Erörterung von Materien, die in Verbindung mit den Amsterdamer „left-overs“ standen. Auf der Grundlage des hierzu bereits erfolgten Meinungsaustauschs unterbreitete der portugiesische Vorsitz der Vorbereitungsgruppe Vorschläge, die die weitere Herangehensweise zur Reform des Europäischen Parlaments<sup>719</sup> sowie der anderen Gemeinschaftsorgane und –institutionen<sup>720</sup> klären sollte. Dies betraf insbesondere die Fragen ihrer zukünftigen Größe,

---

<sup>719</sup> Vgl. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Subject: IGC 2000: Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliament, CONFER 4740/00, Brussels, 10 May 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04740en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>720</sup> Dies betraf den Europäischen Rechnungshof, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, Presidency Note. Sub-

Zusammensetzung, Arbeitsweise und ihres machtpolitischen Handlungsspielraums. Hinsichtlich der Reform des Europäischen Parlaments, bei der bisher nur Einvernehmen bestand, die Obergrenze von 700 Mitgliedern beizubehalten,<sup>721</sup> fokussierte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft die nationale Sitzverteilung und die Ausdehnung der Kodezisionsrechte.<sup>722</sup> Hinsichtlich der Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen standen ebenso das weitere Verfahren sowie die zukünftige Größe, die nationale Zusammensetzung und die Entscheidungsmöglichkeiten im Zentrum.<sup>723</sup> Dieses Treffen bildete dann die Grundlage für die vierte Sitzung des Rates für allgemeine Angelegenheiten, die am 22. Mai 2000 in Brüssel stattfand. Hierfür legte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den Außenministern der EU-Mitgliedstaaten den bisherigen Verhandlungsstand dar und präsentierte Vorschläge zur zukünftigen Größe, der nationalen Sitzverteilung, der Arbeitsweise und der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments.<sup>724</sup>

Die Verhandlungen zur Reform des Europäischen Parlaments offenbarten ein ambivalentes Bild. Einerseits befürwortete die Mehrheit der Vorbereitungsgruppe eine proportionale Reduktion der bisherigen nationalen Sitzverteilung, die bis 2009 in zwei Etappen verwirklicht werden sollte.<sup>725</sup> Dies implizierte auch, dass die Obergrenze von 700 Mitgliedern befristet zu überschritten werden konnte. Allerdings zeigten sich hinsichtlich der nationalen Sitzverteilung zwischen den demographisch großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten starke Meinungs-

---

ject: IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to: -the Court of Auditors, -the Economic and Social Committee, -the Committee of the Regions, CONFER 4741/00, Brussels, 11 May 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04741en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>721</sup> Vgl. CONFER 4740/00, S. 1.

<sup>722</sup> Auf der Basis eines Szenarios einer EU mit 28 Mitgliedstaaten unterbreitete der portugiesische Vorsitz zu diesen Fragen unterschiedliche Vorschläge. Die zukünftige nationale Zusammensetzung der Sitze im EP konnte demnach entweder über eine vollständige Neuberechnung oder einer proportionalen Reduktion der bisherigen Verteilung erfolgen. Hinsichtlich der neuen Sitzverteilung stellte sich die Frage, ob sie mit den nächsten Wahlen zum EP im Jahre 2004 oder bis zum Ende dieser Legislaturperiode im Jahre 2009 umgesetzt und ob eine befristete Überschreitung der auf 700 Mitglieder beschränkten Anzahl vorgenommen werden sollte. Hinsichtlich des zukünftigen gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens schlug der portugiesische Vorsitz die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EPs vor, die auf weitere Politikfelder ausgedehnt und durch eine Streichung des Konsultationsverfahrens flankiert werden sollte. Hierzu nannte der portugiesische Vorsitz 19 z. T. politisch sensible Politikfelder, zu denen u. a. die Struktur- und der Kohäsionsfonds zählten. Zur Vereinfachung des zukünftigen gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens schlug die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft vor, Artikel 251 EG-Vertrag neu zu definieren. Hierbei sollte der Begriff „Gesetzgebende Akte“ die bisherige Unterteilung zwischen „Verordnungen“ und „Richtlinien“ ersetzen. Vgl. CONFER 4740/00, S. 2ff.

<sup>723</sup> Vgl. CONFER 4741/00, S. 1ff.

<sup>724</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die vierte Ministertagung der Regierungskonferenz. Betr.: RK 2000: Weitere Vertragsänderungen in Bezug auf die Organe – das Europäische Parlament, - der Europäische Gerichtshof und das Gericht erster Instanz, CONFER 4743/00, Brüssel, den 19.5.2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04743d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>725</sup> Dies sollte mit den Wahlen zum Europäischen Parlament in den Jahren 2004 und 2009 erfolgen. Vgl. ohne Angabe, Die Arbeiten konzentrieren sich auf die Anpassung des EP – Moscovici: Rambouillet wird ein wichtiges Datum für Europa sein – Bericht von Seixas da Costa, in: Agence Europe, Nr. 7722 vom 23.5.2000.

verschiedenheiten, die sich in der Frage der Mindestanzahl der zukünftigen Abgeordneten konzentrierten.<sup>726</sup>

Andrerseits sprach sich eine Mehrheit dagegen aus, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit mit der Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zu verknüpfen. Demgegenüber sollte bei den anderen Gemeinschaftsorganen und –institutionen weitgehend alles beim bisherigen Status bleiben.<sup>727</sup>

Damit zeichneten sich in diesen Materien erste kleinere Bewegungen ab. Diese offenbarten aber, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten weiterhin die Bewahrung ihrer nationalen Besitzstandstümer fokussierten und einen geringen Reformehrgeiz demonstrierten. So war die Mehrheit nicht bereit, ihre im Rat der EU noch ungeteilten Machtbefugnisse zugunsten des Europäischen Parlaments zu reduzieren.

Die rot-grüne Bundesregierung fokussierte bei dieser Verhandlungsrunde zwei Schwerpunkte. Zum einen strebte sie an, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit automatisch mit der Ausweitung des Kodexisationsverfahren zu verbinden. Hierbei wurde sie von der französischen Regierung unterstützt.<sup>728</sup> Zum anderen forderte sie, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament zu verbessern und lehnte eine von den demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten geforderte allgemeine Extrapolation des bisherigen Systems ab.<sup>729</sup>

Diese Verhandlungsrunden nutzte die rot-grüne Bundesregierung auch, um ihre Kritik am schleppenden Vorankommen der Verhandlungen zu artikulieren. Dies galt insbesondere der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So forderte sie von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, in dieser Frage mehr Engagement zu zeigen und mehr Vorschläge zu unterbreiten.<sup>730</sup>

Nachdem sie Ende April 2000 angekündigt hatte, ihre bisherige passive Verhandlungshaltung aufzugeben, zeigte die rot-grüne Bundesregierung nun eine aktivere Rolle. Mit ihren dargestellten Forderungen, die Ausweitung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit automatisch mit der Erweiterung der Mitentscheidungsrechte des EPs zu verbinden und

---

<sup>726</sup> So lehnte die Regierung Luxemburgs es vehement ab, seine bisher sechs Abgeordnetensitze für die Verbesserung der demographischen Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu reduzieren. Vgl. ohne Angabe, EU-Erweiterung bereitet Schwierigkeiten, in: FAZ vom 23.5.2000.

<sup>727</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Arbeiten konzentrieren sich auf die Anpassung des EP – Moscovici: Rambouillet wird ein wichtiges Datum für Europa sein – Bericht von Seixas da Costa, in: Agence Europe, Nr. 7722 vom 23.5.2000.

<sup>728</sup> Vgl. ohne Angabe, EU-Erweiterung bereitet Schwierigkeiten, in: FAZ vom 23.5.2000.

<sup>729</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Berlin mahnt Vorschlag für Mehrheitsprinzip an, in: Handelsblatt vom 17.5.2000.

<sup>730</sup> Vgl. ebd.



die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern, lag sie auf der Linie ihrer komplementären Zielsetzungsstrategie aus umfassender Institutionenreform und Sicherung der Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU. So hätten die von ihr beabsichtigten Maßnahmen einerseits die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU verbessert und andererseits die Stellung Deutschlands innerhalb der Gemeinschaftsorgane aufgewertet. Angesichts der singulären demographischen Position Deutschlands beförderte die rot-grüne Bundesregierung allerdings zugleich den Konflikt zwischen den demographisch großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten, der die Reform der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und die der EU-Kommission betraf.

Zeitgleich zu diesen Entwicklungen verdichteten sich die Anzeichen für eine deutsch-französische Positionsabstimmung. Nachdem beide Regierungen bereits Ende April und Anfang Mai 2000 ihr Interesse gezeigt hatten, eine gemeinsame Position und bilaterale Initiativen für die Verhandlungen zu entwickeln, kam es auf Initiative der rot-grünen Bundesregierung am 19. Mai 2000 in Rambouillet zu einem informellen bilateralen Regierungstreffen.<sup>731</sup>

Vor dem Hintergrund des schleppenden Verhandlungsverlaufs, bisher fehlenden bilateralen Initiativen sowie insbesondere der von Außenminister Fischer initiierten Debatte zur Finalität der europäischen Integration lag über diesen informellen Regierungskonsultationen ein großer Erwartungshorizont.

Im Mittelpunkt dieser informellen Regierungskonsultationen stand ein zwangloser Meinungsaustausch über drei Themen: erstens die Regierungskonferenz 2000, zweitens die bevorstehende französische EU-Ratspräsidentschaft und drittens die zukünftige Entwicklung der EU.<sup>732</sup> Zu den Gesprächsthemen auf höchster politischer Ebene zählte auch die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier signalisierte Bundeskanzler Schröder offenbar, dass diese Frage für die rot-grüne Bundesregierung „nicht prioritär sei.“<sup>733</sup>

Zwischen beiden Regierungen herrschte allgemein darüber Übereinstimmung, weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen und die An-

---

<sup>731</sup> So hatte Bundeskanzler Schröder am Rande des Europäischen Rates von Lissabon Staatspräsident Chirac und Premierminister Jospin vorgeschlagen, sich zu einem informellen Meinungsaustausch in Frankreich zu treffen. An dem informellen Treffen nahmen Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac, Premierminister Jospin, die beiden Außenminister, Fischer und Védrine, sowie die beiden Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Moscovici und Zöpel, teil. Vgl. Wiegel, Michaela, Der „Geist von Rambouillet“, in: FAZ vom 22.5.2000.

<sup>732</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 252. Vgl. Wiegel, Der „Geist von Rambouillet“, in: FAZ vom 22.5.2000. Vgl. dies., Bravo, Monsieur Fischer!, in: FAZ vom 19.5.2000. Vgl. Bonse, Eric, Schmierstoff für den Motor der EU, in: Handelsblatt vom 19./20.5.2000.

<sup>733</sup> Zu diesem Ergebnis kommt Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 252, die sich auf Ausführungen des beteiligten französischen Europaministers, Pierre Moscovici, bezieht und die von damaligen deutschen Botschafter in Paris, Peter Hartmann, bestätigt wurden.

wendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu verbessern.<sup>734</sup> Hinsichtlich der Zukunft der EU begrüßten die gouvernementalen Akteure Frankreichs zwar nochmals die von Außenminister Fischer angestoßene Diskussion. Doch wiederholten sie gleichzeitig, dass sie angesichts der Herausforderungen ihrer EU-Ratspräsidentschaft eine Konzentration auf den erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 wünschten.<sup>735</sup>

Obgleich aus diesem informellen Regierungstreffen keine konkreten Ergebnisse hervorgingen, gelang damit eine atmosphärische Revitalisierung des deutsch-französischen Motors.<sup>736</sup> Allerdings zeigten sich bei den gouvernementalen Akteuren Frankreichs zwei Aspekte immer deutlicher. Erstens lehnten sie aufgrund ihres intergouvernemental ausgerichteten Europaleitbildes die föderalen Zukunftsvorstellungen von Außenminister Fischer ab. Und zweitens befürchteten sie, dass sich eine Diskussion zur Finalität der europäischen Integration mit den Themen der Regierungskonferenz 2000 vermischen und ihre EU-Ratspräsidentschaft damit zusätzlich belasten könnte.<sup>737</sup> Insbesondere blieb weiterhin offen, ob sich aus der vordergründigen Annäherung eine übereinstimmende Positionsabstimmung für die Regierungskonferenz 2000 erzielen ließ. Dies galt vor allem für die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU, bei der sich die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer Forderung, die demographische Repräsentativität deutlich zu verbessern, angesichts der singulären Stellung Deutschlands weiterhin taktisch zurückhielt.

Aber nicht nur im Rahmen der deutsch-französischen Beziehungen kam es zu neuen Entwicklungen. Vielmehr vollzogen sich diese auch auf der innenpolitischen Ebene in Deutschland. So kamen am 25. Mai 2000 in Berlin die Ministerpräsidenten der Bundesländer mit EU-Kommissionspräsident Prodi zusammen, um gemeinsam über ihre europapolitischen Anliegen zu sprechen. Hierbei wiederholten die Ministerpräsidenten ihre Junktim-Drohung, das zukünftige Vertragswerk von Nizza nur dann zu ratifizieren, wenn noch mit der Regierungskonferenz 2000 die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie

---

<sup>734</sup> Dies betonte der Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, am 22.5.2000 am Rande des Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten in Brüssel. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Die Bundesregierung dringt auf Kompetenzkatalog in der EU, in: Handelsblatt vom 23.5.2000.

<sup>735</sup> Dies hob der französische Außenminister Védrine am 20.5.2000 gegenüber Classic Radio hervor. URL: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=948371457&W=DATE+%3D+%2720.05.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (22.4.2007).

<sup>736</sup> So bezeichneten der französische Premierminister Jospin und Europaminister Moscovici das informelle deutsch-französische Treffen in Rambouillet als „das beste“, an dem sie beide jeweils teilgenommen hätten. Vgl. Koch, Dirk, Fischer neue Freunde, in: Der Spiegel 22/2000. Vgl. Bonse, Eric, Schmierstoff für den Motor der EU, in: Handelsblatt vom 19./20.5.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Wenig Klarheit, in: Handelsblatt vom 22.5.2000.

<sup>737</sup> Dies wurde in den Ausführungen des französischen Innenministers Chevènement deutlich. Dieser bezeichnete am 21.5.2000 die föderalen Vorstellungen von Außenminister Fischer als deutschen Versuch, eine Hegemonialstellung in Europa zu etablieren. Vgl. ohne Angabe, Innenminister Chevènement entschuldigt sich, in: FAZ vom 23.5.2000.

der Schutz des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge vereinbart würde.<sup>738</sup> Trotz dieser fortgesetzten Junktim-Drohung machte EU-Kommissionspräsident Prodi deutlich, dass aufgrund des Widerstands der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten es unmöglich wäre, diese Materien in das Verhandlungsmandat aufzunehmen. Allerdings deutete er Kompromissbereitschaft an, dass die Anliegen der Bundesländer dahingehend berücksichtigt werden könnten, indem sie als Protokoll dem neuen Vertragswerk angehängt und Gegenstand einer nachfolgenden Regierungskonferenz werden könnten.<sup>739</sup>

Die Forderungen der Bundesländer wurden noch weiter verstärkt durch die Zielsetzungen der Akteure der innenpolitischen Opposition. So verlangten die Führungen von CDU und CSU in einem am 5. Juni 2000 verabschiedeten Grundsatzpapier, ein ambitioniertes Verhandlungsmandat zu vereinbaren und hierbei die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen.<sup>740</sup> Zugleich forderten sie den „Einstieg in eine grundlegende Kompetenzabgrenzung“, <sup>741</sup> mit der das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt werden sollte. Dies verbanden sie mit der subtilen Drohung, die Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000 über ihre parteipolitische Mehrheit im Bundesrat abzulehnen.<sup>742</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung setzte sich weiterhin für die Interessen der Bundesländer ein. Nach dem Scheitern ihrer Initiative auf dem Europäischen Rat in Lissabon und angesichts des Widerstands der EU-Partner verfolgte sie nun eine dreiteilig komplementäre Strategie. Erstens versuchte sie auf die EU-Kommission einzuwirken, damit diese kurzfristig und informell die Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags so interpretierte, dass darunter nicht das deutsche System der öffentlichen Daseinsfürsorge fallen sollte.<sup>743</sup> Zweitens trat sie für eine langfristige Regelung der Kompetenzordnung ein, die im Rahmen einer weiteren Regierungskonferenz verhandelt werden sollte.<sup>744</sup> Drittens versuchte sie die maßgebliche innenpolitische

---

<sup>738</sup> Vgl. ohne Angabe, Länder drohen Prodi mit Blockade des EU-Vertrags, in: Handelsblatt vom 26./27.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Bundesländer drohen Prodi mit Blockade, in: FAZ vom 26.5.2000.

<sup>739</sup> Vgl. ebd.

<sup>740</sup> Vgl. ohne Angabe, CDU formuliert Ziele für Europa, in: FAZ vom 6.6.2000. Vgl. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Forderungen von CDU und CSU zur laufenden Regierungskonferenz, Berlin, den 5.6.2000.

<sup>741</sup> CDU-Bundesgeschäftsstelle, Forderungen von CDU und CSU zur laufenden Regierungskonferenz. In Verbindung mit dem Einstieg in die Kompetenzabgrenzung forderten CDU und CSU die Streichung der Generalermächtigungsklausel des Artikels 308 EG-Vertrag.

<sup>742</sup> Dies ging aus Äußerungen der CDU-Parteivorsitzenden, Angela Merkel, anlässlich ihres Antrittsbesuchs bei der EU-Kommission am 7.6.2000 in Brüssel und des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedrich Merz, am 8.6.2000 in einer Debatte im Deutschen Bundestag zum bisherigen Verlaufs der Regierungskonferenz 2000 hervor. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Merkel fordert neue Arbeitsteilung zwischen Brüssel und den EU-Ländern, in: Handelsblatt vom 8.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Die CDU will Zuständigkeiten in der EU abgrenzen, in: FAZ vom 8.6.2000. Vgl. Bannas, Günter, Fischer wirft der EU Verzögerung der EU-Erweiterung vor, in: FAZ vom 9.6.2000.

<sup>743</sup> Vgl. ohne Angabe, Bundesländer lenken im EU-Bankenstreit ein, in: Handelsblatt vom 17.5.2000.

<sup>744</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Die Bundesregierung dringt auf Kompetenzenkatalog in der EU, in: Handelsblatt vom 23.5.2000.

Opposition im Bundestag und in den Bundesländern ihrerseits unter Druck zu setzen, indem sie auf ihre gesamtstaatliche Verantwortung für eine zügige EU-Erweiterung hinwies.<sup>745</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung strebte mit Blick auf die Forderungen der Bundesländer damit eine „Zwei-Stufen-Lösung“ an. Als erster Schritt sollte zunächst die Regierungskonferenz 2000 abgeschlossen werden, die für eine zügige EU-Erweiterung eine streng limitierte Agenda haben sollte. Danach sollte als zweiter Schritt eine weitere Regierungskonferenz erfolgen, die weitergehende institutionelle Reformen umfassen sollte, zu deren Inhalten die Kompetenzabgrenzung zählen sollte. Das Ziel dieser Regierungskonferenz sollte die langfristige Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer dann erweiterten EU bilden.

Diese „Zwei-Stufen-Lösung“ brachte für die rot-grüne Bundesregierung zwei strategische Vorteile. Erstens konnte sie weiterhin als Sachwalterin der Interessen der Bundesländer auftreten und die staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes erfüllen, indem sie sich für die Kompetenzabgrenzung als festes Thema der nachfolgenden Regierungskonferenz einsetzte. Zweitens konnte sie mit einer solchen Regelung den von ihr angestrebten zügigen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 besser verwirklichen, da das Verhandlungsmandat nicht mit dieser komplexen Materie überfrachtet würde und die Begehrlichkeiten der EU-Partner weckte, ebenfalls ihr wichtige „nationale Anliegen“ in die Regierungskonferenz aufzunehmen. Obgleich die Akteure der innenpolitischen Opposition angesichts der geringen Realisierungschancen ihrer Forderungen erste Einlenkungstendenzen zeigten,<sup>746</sup> blieb die rot-grüne Bundesregierung aufgrund der Junktim-Drohung innenpolitisch unter Druck.

In der Zwischenzeit setzte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Dieses näherte sich seinem Abschluss und sah zunächst die letzten zwei Sitzungen der Vorbereitungsgruppe vor. Die erste der beiden fand am 30. Mai 2000 in Brüssel statt, für die der portugiesische Vorsitz die machtpolitisch sowie symbolisch höchst brisante Reform der EU-Kommission, die der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU sowie die Frage der Mandatserweiterung in den Mittelpunkt stellte. Auf der Grundlage der bisherigen Erörterungen unterbreitete der portugiesische Vorsitz zwei Verhandlungspapiere, die eine gezielte Kategorisierung der bisher präferierten Lösungen ermöglichen sollte. Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission beinhaltete dies die bisher drei favorisierten Reformoptionen.<sup>747</sup>

---

<sup>745</sup> Vgl. Bannas, Günter, Fischer wirft der Union Verzögerung der EU-Erweiterung vor, in: FAZ vom 9.6.2000.

<sup>746</sup> Vgl. ohne Angabe, Bundesländer lenken im EU-Bankenstreit ein, in: Handelsblatt vom 17.5.2000.

<sup>747</sup> Dies umfasste die Organisationsmodelle „ein Kommissar pro Mitgliedsland“, „Rotationsmitgliedschaften mit einer festgelegten quantitativen Obergrenze“ und „ein Kommissar pro Mitgliedsland mit quantitativer Limitierung für zukünftige Erweiterungen“. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen EU-Kommission und EP unterbreitete der portugiesische Vorsitz zwei Vorschläge, die dem Präsidenten der EU-Kommission zukünftig erlauben sollte, gegenüber dem Europäischen Parlament die Vertrauensfrage stellen zu können. Vgl. Konferenz der Ver-

Hinsichtlich der Stimmenverteilung im Rat der EU ging es um die zwei präferierten Modelle sowie die Frage des zukünftigen Quorums für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.<sup>748</sup>

Die Verhandlungen dieser Sitzung ergaben ein ambivalentes Bild. Einerseits konnten hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU keine Fortschritte erzielt werden. In beiden Materien differierten die Positionen weiterhin stark und bestätigten die Teilung der Vorstellungen in zwei Lager.<sup>749</sup> Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission wünschte weiterhin eine Mehrheit von demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten das Modell „ein Kommissar pro Mitgliedsland“. Dieser stand eine Minderheit von demographisch großen EU-Mitgliedstaaten gegenüber, die Modelle einer gleichberechtigten Rotation mit einer begrenzten Anzahl von Kommissaren favorisierten, für die sich insbesondere die italienische Regierung mit Nachdruck aussprach.<sup>750</sup> Hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU optierte eine große Mehrheit für eine Neugewichtung der bisherigen Stimmenverteilung. Nur zwei bis drei Regierungen befürworteten das Prinzip der doppelten Mehrheit, zu denen auch die rot-grüne Bundesregierung zählte.<sup>751</sup>

Andererseits zeichnete sich in der Frage der Mandatserweiterung nun deutlich ab, dass hierfür die verstärkte Zusammenarbeit berücksichtigt werden sollte. Obgleich noch immer eine kleine Minderheit Bedenken äußerten, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenar-

---

treter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betr.: RK 2000: Kommission, CONFER 4744/00, Brüssel, den 24.5.2000, S. 1ff.

<sup>748</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betr.: RK 2000. –Stimmenwägung im Rat, CONFER 4745/00, Brüssel, den 24.5.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04745d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>749</sup> Vgl. ohne Angabe, In Feira wird die portugiesische Präsidentschaft vorschlagen, die verstärkte Zusammenarbeit auf die Tagesordnung der IGC zu setzen, sagte Seixas da Costa. Kommenden Montag wird er die Kandidatenländer treffen, in: Agence Europe, Nr. 7729 vom 1.6.2000.

<sup>750</sup> So befürwortete die italienische Regierung ein gleichberechtigtes Rotationsmodell mit 20 Kommissionsmitgliedern. Hierbei sollte u.a. der Präsident der EU-Kommission in seinen Kompetenzen gestärkt werden. Damit versprach sich die italienische Regierung die Erhaltung der Handlungseffizienz der EU-Kommission. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk der italienischen Delegation für die Delegationen. Betr.: RK 2000. –Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, CONFER 4746/00, Brüssel, den 26.5.2000, S.1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04746d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>751</sup> Vgl. ohne Angabe, Laut Tsatsos müssen die IGC-Verhandlungspartner über Zusammensetzung der Kommission, Gewichtung der Stimmen und EP-Sitze diskutieren – Wird es eine Initiative der Kommission über eine ‚Zwischenlösung‘ zur Frage der verstärkten Zusammenarbeit geben?, in: Agence Europe, Nr. 7725 vom 26.5.2000.

beit zu vereinfachen, kündigte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft an,<sup>752</sup> es als weiteres Verhandlungsthema offiziell vorzuschlagen.<sup>753</sup>

Dieser Sitzung der Vorbereitungsgruppe schloss sich am 6. Juni 2000 in Brüssel die letzte unter der Ägide der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft an. Hier fokussierte der Vorsitz die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit sowie die Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag. Zu Letzterem hatte angesichts des noch immer bestehenden Sanktionsregimes<sup>754</sup> nun auch die österreichische Regierung Vorschläge eingereicht. Diese sahen ebenfalls vor, bei einer Verletzung der normativen Grundlagen der EU die Einschaltung eines „Frühwarnsystems“ vor, das im Verhältnis zum belgischen Vorschlag auf ein strenger geregeltes Prozedere mit höheren institutionellen Auflagen abzielte. Damit ließ die österreichische Regierung erkennen, dass sie als Hauptakteur an der Auflösung dieses Sanktionsregimes mitwirken und für die Zukunft klare gemeinschaftsrechtliche Grundlagen schaffen wollte.<sup>755</sup>

Auch in der letzten Sitzung der Vorbereitungsgruppe unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft konnten keine substantiellen Fortschritte erzielt werden. Dies galt für beide Materien, die im Zentrum standen. So kamen bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit keine Ergebnisse zustande. Zugleich wurde hierbei erneut deutlich, dass die Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nicht daran dachte, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit automatisch mit einer Ausdehnung der Mit-

---

<sup>752</sup> So schlug der luxemburgische Premierminister Juncker am 30. Mai 2000 vor, dass nach der EU-Erweiterung für die Initiierung der verstärkten Zusammenarbeit ein Quorum von rund einem Drittel aller Mitgliedstaaten gelten sollte. Zugleich regte der französische Staatspräsident Chirac an, die Anwendungsmöglichkeiten auf die entstehende ESVP auszudehnen. Vgl. ohne Angabe, Juncker unterstützt Kerneuropa-Idee, in: Handelsblatt vom 29.5.2000. Vgl. ohne Angabe, Chirac will engere Verteidigungszusammenarbeit in der EU, in: FAZ vom 31.5.2000.

<sup>753</sup> Vgl. ohne Angabe, In Feira wird die portugiesische Präsidentschaft vorschlagen, die verstärkte Zusammenarbeit auf die Tagesordnung der IGC zu setzen, sagte Seixas da Costa. Kommenden Montag wird er die Kandidatenländer treffen, in: Agence Europe, Nr. 7729 vom 1.6.2000.

<sup>754</sup> So hatte sich auch bis Anfang Juni 2000 das Verhältnis zwischen den Regierungen der 14 EU-Mitgliedstaaten und der neuen Regierung Österreichs nicht verbessert. Allerdings zeigten sich in der Gruppe der 14 Regierungen erste Risse, da die skandinavischen Länder aufgrund innenpolitischen Drucks die Beendigung des Sanktionsregimes forderten. Die rot-grüne Bundesregierung blieb bei ihrer bisherigen Haltung und lehnte weiterhin eine Lockerung oder Aufhebung der bilateralen Sanktionen ab. Vgl. ohne Angabe, Berlin hält an Sanktionen gegen Wien fest, in: Handelsblatt vom 23.5.2000.

<sup>755</sup> Nach Vorstellungen der österreichischen Regierung sollte in diesem „Frühwarnsystem“ die EU-Kommission die zentrale Rolle übernehmen. Alle Beschlüsse, die auf die Feststellung einer Verletzungsgefahr der normativen Grundlagen der EU abzielten, sollten nur einstimmig von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten beschlossen werden. Darüber hinaus sollte das EP dieser Feststellung zustimmen müssen. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk des Beauftragten Österreichs bei der Regierungskonferenz, Herrn Gregor Woschnagg, für die Gruppe der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz. Betr.: RK 2000: -Änderungsvorschläge für die Artikel 7 und 46 EUV, CONFER 4748/00, Brüssel, den 7.6.2000, S.1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04748d0.pdf> (29.12.2008).

entscheidungsrechte des EPs zu verbinden.<sup>756</sup> Keine Bewegung gab bei der Reform der Bestimmungen des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>757</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung zeigte während der letzten beiden Verhandlungsrunden unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ein differenziertes Bild. Hinsichtlich der machtpolitisch-symbolisch brisanten Reform der EU-Kommission und der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU hielten sie sich öffentlich zurück. Dies galt auch gegenüber den beiden Vorschlägen zur Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag. Hier übte sich die rot-grüne Bundesregierung im engen Schulterschluss mit der französischen Regierung, die die Fortsetzung des bilateralen Sanktionsregimes gegenüber der österreichischen Regierung betrieb.<sup>758</sup> Demgegenüber positionierte sich die rot-grüne Bundesregierung deutlich zu den Entwicklungen, die die verstärkte Zusammenarbeit betrafen. So begrüßte sie nicht nur ihre abzeichnende Berücksichtigung im Verhandlungsmandat.<sup>759</sup> Vielmehr präsentierte sie ihre ersten Vorstellungen. So sollte die verstärkte Zusammenarbeit leichter initiiert werden können. Hierfür sollte die Einstimmigkeitsregelung abgeschafft und ausgehend von einer EU-15 zukünftig ein Quorum der Hälfte aller Mitgliedstaaten ausreichen.<sup>760</sup>

Damit spiegelten die beiden letzten Verhandlungsrunden unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft in kondensierter Form den bisherigen Gesamtverlauf der Regierungskonferenz 2000 wider. So gab es in den originären Verhandlungsthemen – den „left-overs des Vertrags von Amsterdam – keine substantiellen Fortschritte. Die letzten beiden Verhandlungsrunden wurden nach wie vor davon dominiert, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten strategisch taktierten und die Wahrung ihrer jeweiligen nationalen Besitzstandstümer fokussierten. Dies wurde bei den Themen deutlich, in denen es im Kern um die zukünftige institutionelle sowie machtpolitische Architektur einer erweiterten EU ging. Dies betraf vor allem die Frage der zukünftigen nationalen Machtverteilung in den politisch entscheidenden Gemeinschaftsorganen. Dies stellte zugleich die große Herausforderung der Regierungskonferenz 2000, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu si-

---

<sup>756</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Regierungen wollen EU-Parlament möglichst schwach halten, in: Handelsblatt vom 8.6.2000.

<sup>757</sup> Vgl. ohne Angabe, Tsatsos kritisiert die Tendenz innerhalb der IGC, ‚Rückschritte‘ zu machen bei den Zuständigkeiten des Parlaments und besteht auf dem Gleichgewicht von Institutionen und Staaten, in: Agence Europe, Nr. 7733 vom 8.6.2000.

<sup>758</sup> Vgl. Hoenig, Joachim, Die EU-Staaten müssen den Weg aus der Sackgasse einschlagen, in: Handelsblatt vom 19.6.2000.

<sup>759</sup> Vgl. Koch, Fischers neue Freunde, in: Der Spiegel 20/2000.

<sup>760</sup> Dies erklärte der Staatsminister für Angelegenheiten der EU, Zöpel, am 22.5.2000 am Rande des Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten in Brüssel. Allerdings blieb offen, ob dieses Quorum für alle Säulen der EU gelten sollte. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Die Bundesregierung dringt auf Kompetenzkatalog in der EU, in: Handelsblatt vom 23.5.2000.

chern, in den Hintergrund. Die galt für die Reform der EU-Kommission, der Stimmenverteilung im Rat der EU und der Sitzverteilung im EP. Hier blieb der Konflikt zwischen den demographisch großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten bestimmend, der die Verhandlungen atmosphärisch belastete. Diese Konstellation hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So hatte die Diskussion über die zukünftige institutionelle und machtpolitische Architektur bestimmenden Einfluss auf die Bereitschaft der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in für sie wichtigen Politikfeldern „nationale Besitzstandstümer“ aufzugeben.

In diesem Kontext kam der sich abzeichnenden Mandatserweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit eine zentrale Rolle zu. So spiegelte sie nicht nur die Erkenntnis der EU-Partner wider, dass ihre ungleichgewichtige Erweiterungspolitik eine differenzierte Integration notwendig machte. Vielmehr reflektierte diese Entwicklung auch den dürftigen Verhandlungsstand bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, da die verstärkte Zusammenarbeit als Ausweichoption für weitergehende Integrationsschritte eingesetzt werden konnte.

Damit lag nach den letzten beiden Sitzungsrunden der Vorbereitungsgruppe unter dem portugiesischen EU-Vorsitz weiterhin eine Verhandlungskonstellation vor, die sich durch eine enge Interkonnektivität aller Themengebiete und dem Vorhandensein zweier Hauptkonfliktlinien auszeichneten. Diese verliefen einerseits zwischen den demographisch großen und kleinen sowie andererseits zwischen den integrationsorientierten und –skeptischen EU-Mitgliedstaaten. Die rot-grüne Bundesregierung war weiterhin in diese Konfliktlinien involviert und hielt ihre bisherige Haltung in den genannten Materien bei. So hielt sie sich in den originären Verhandlungsthemen und insbesondere in der machtpolitisch-symbolisch brisanten Materie der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU angesichts der singulären demographischen Position Deutschlands zurück und verschärfte den bestehenden Konflikt nicht weiter. In der Frage der Mandatserweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit zeigte die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer befürwortenden Haltung eine integrationsorientierte Haltung. So versuchte sie nun mit ihrer intensiveren Vertiefungspolitik, ihre bisher einseitige Erweiterungspolitik nachträglich auszugleichen.

Während sich die Aktivitäten der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft mit den beiden letzten Sitzungen der Vorbereitungsgruppe ihrem Abschluss näherten, kam es zeitgleich in den deutsch-französischen Beziehungen zu weiteren Entwicklungen. So zeigten beide Regierungen nach ihrem informellen Treffen in Rambouillet verstärkte Bemühungen, für die Regierungskonferenz 2000 eine gemeinsame Positionsabstimmung zu erzielen. Zu diesem Zweck



nahmen wenige Tage später beide Regierungen Gespräche auf.<sup>761</sup> So trafen sich am 30. Mai 2000 in Paris die „Europaminister“ beider Regierungen, Moscovici und Zöpel.<sup>762</sup> Obgleich aus diesen Gesprächen keine offizielle Übereinkunft hervorging, gelang es beiden Regierung aber offenbar, für die Regierungskonferenz 2000 eine weitgehende Positionsabstimmung zu erzielen.<sup>763</sup>

Nach den wiederholten Ankündigungen, für die Regierungskonferenz 2000 eine gemeinsame Positionsabstimmung vorzunehmen, erfolgten damit erstmalig umfassende Gespräche. Dies und die offenbaren inhaltlichen Annäherung nährten die Hoffnung, dass beide Regierungen in den kommenden Wochen eine gemeinsame Positionsabstimmung erzielen könnten, die der noch immer schleppend verlaufenden Regierungskonferenz 2000 Dynamik verleihen könnte. Allerdings kam es wenige Tage später zwischen beiden Regierung in der Frage der gemeinsamen Positionsabstimmung und der Humboldt-Rede von Außenminister Fischer zu bilateralen Irritationen. Neben erneuter Kritik an den europäischen Zukunftsvorstellungen von Außenminister Fischer<sup>764</sup> stand hierbei insbesondere die zukünftige Stimmengewichtung im Rat der EU im Zentrum. So stellte die französische Regierung unter dem maßgeblichen Einfluss von Staatspräsident Chirac in deutlicher Form klar, dass sie eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands gegenüber Frankreich nicht akzeptieren werde.<sup>765</sup>

---

<sup>761</sup> Vgl. ohne Angabe, Paris und Berlin nähern sich bei EU-Reformen an, in: Handelsblatt vom 2./3.6.2000.

<sup>762</sup> Vgl. ebd. Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 253.

<sup>763</sup> Dies berichtete die französische Tageszeitung „Le Monde“ in ihrer Ausgabe vom 2.6.2000 unter Berufung auf deutsche Quellen. Danach sprachen sich beide Regierungen bei der Reform der EU-Kommission angeblich für ein Modell der gleichberechtigten Rotation aus, das maximal 20 Kommissare umfassen sollte. Einvernehmen bestand nach Informationen von „Le Monde“ auch bei der Überführung weiterer Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So sollten nur wenige Ausnahmen gelten. Ähnlich übereinstimmend waren nach Informationen von „Le Monde“ auch die Positionen für erleichterte Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit sowie zur nationalen Sitzverteilung im EP. Diese sollte zukünftig ein höheres Maß an demographischer Repräsentativität aufweisen und weiterhin maximal 700 Abgeordnete umfassen. Letztlich soll es bei der Stimmenverteilung im Rat der EU angeblich auch zu einer gemeinsamen Positionierung gekommen sein. Diese sollte auf eine Verbesserung der demographischen Repräsentativität der bisherigen Stimmenverteilung abzielen und insbesondere die Bereitschaft der französischen Regierung beinhalten, die demographische Sonderstellung Deutschlands im direkten bilateralen Machtverhältnis zu berücksichtigen. Vgl. Leparmentier, Arnaud, La France et l'Allemagne ont trouvé un accord sur la réforme des institutions européennes, in: Le Monde vom 2.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Paris und Berlin nähern sich bei EU-Reformen an, in: Handelsblatt vom 2./3.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Größeres Gewicht für Deutschland, in: FAZ vom 3.6.2000. Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 253. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 265ff. Vgl. dies., Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 178ff.

<sup>764</sup> So kritisierte der französische Verteidigungsminister Richard die schlechte militärische Ausrüstung Deutschlands und machte mit Blick auf die europapolitische Zukunftsvision von Außenminister Fischer deutlich, dass die Verteidigungspolitik noch für einen langen Zeitraum in den Händen der Nationalstaaten verbleiben müsse. Vgl. Braunberger, Gerald/Wiegel, Michaela, Richard: Großbritannien interessanter als Deutschland, in: FAZ vom 8.6.2000.

<sup>765</sup> Dies betonte der französische Minister für Angelegenheiten der EU, Moscovici, am 5. Juni 2000 in einem Interview gegenüber dem französischen Radiosender „Europe 1“. So sagte er im Zusammenhang mit den Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung zur zukünftigen institutionellen Architektur der EU: „Elles sont d'origine allemande, d'autant que les thèses qui étaient défendues n'étaient pas exactement les thèses françaises.“

Diese Entwicklungen waren aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens wurden damit die inhaltlichen und atmosphärischen Annäherungen beider Regierungen in scharfer Form kontrastiert. Zweitens trat damit erstmalig öffentlich zu Tage, wo sich die Grenzen einer möglichen deutsch-französischen Positionsabstimmung befanden.<sup>766</sup>

Vor diesem Hintergrund fanden am 9. Juni 2000 in Mainz die 75. deutsch-französischen Konsultationen statt, bei denen neben verteidigungspolitischen Aspekten insbesondere die Frage der gemeinsamen Positionsabstimmung im Mittelpunkt stand. Die Gespräche auf höchster politischer Ebene offenbarten jedoch, dass beide Seiten keinen Durchbruch oder weitere Fortschritte erzielen konnten. Obgleich beide Seiten betonten, dass sie sich in den grundlegenden Aspekten „ausnahmslos einig“<sup>767</sup> seien und sich öffentlich um Verbesserung der bilateralen Atmosphäre bemühten, konnte zwischen beiden Regierungen weiterhin keine Übereinkunft getroffen werden.<sup>768</sup> Vielmehr unterstrichen beide Seiten nur, dass sie die Regierungskonferenz 2000 im Rahmen der französischen EU-Ratspräsidentschaft erfolgreich abschließen wollten und ihre Außenminister die inhaltliche Feinabstimmung vornehmen sollten.<sup>769</sup> Hierbei sendeten beide Regierungen ambivalente Signale aus. Einerseits zeigten sie sich bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit öffentlich einig. Bei der Reform der EU-Kommission deuteten sie allgemein an, eine zu große EU-Kommission verhindern und die Stellung des Präsidenten stärken zu wollen.<sup>770</sup> Andererseits wurde bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich, dass über die allgemeine Ansicht, die demographische Repräsentativität zu verbessern, beide Regierungen im Detail unterschiedliche Auffassungen vertraten.<sup>771</sup>

---

Par exemple, nous n'avons pas accepté que la France ait moins de voix que l'Allemagne dans le Conseil européen, parce que la France est aussi un grand pays." Vgl. Interview des französischen Ministers für Angelegenheiten der EU, Moscovici, mit dem Radiosender "Europe 1". URL:

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=3&K=948109315&W=DATE+%3D+%2705.06.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (7.5.2007). Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 266. Vgl. dies., Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 180.

Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 144.

Vgl. Ostheim, Tobias, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 365.

<sup>766</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 254.

<sup>767</sup> Dies sagte Bundeskanzler Schröder nach den deutsch-französischen Konsultationen in Mainz. Stellungnahme von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den 75. deutsch-französischen Konsultationen in Mainz am 9.6.2000. Zitiert aus: Neukirch, Ralf, Paris und Berlin über EU-Reform einig, in: Handelsblatt vom 13.6.2000.

<sup>768</sup> Als Begründung führten beide Regierungen an, dass sie mit Rücksicht auf ihre EU-Partner und mit Blick auf die bevorstehende französische EU-Ratspräsidentschaft keine Details veröffentlichen wollten. Vgl. ohne Angabe, Berlin und Paris demonstrieren Einigkeit, in: FAZ vom 10.6.2000. Vgl. Neukirch, Ralf, Paris und Berlin über EU-Reform einig, in: Handelsblatt vom 13.6.2000.

<sup>769</sup> Vgl. Neukirch, Ralf, Paris und Berlin über EU-Reform einig, in: Handelsblatt vom 13.6.2000.

<sup>770</sup> Vgl. ohne Angabe, Berlin und Paris demonstrieren Einigkeit, in: FAZ vom 10.6.2000.

<sup>771</sup> Dies wurde insbesondere in den Ausführungen von Staatspräsident Chirac während der Pressekonferenz nach den bilateralen Konsultationen deutlich. So sagte Staatspräsident Chirac wörtlich: „Je crois que la prise en compte des éléments démographiques est souhaitable et qu'une repondération des voix doit être étudiée. C'est un des

Die 75. deutsch-französischen Konsultationen in Mainz brachten damit keine neuen Entwicklungen. Zwar bestätigten sie die inhaltliche Annäherung. Doch es kam weiterhin keine Positionsabstimmung zustande. Vielmehr zeigten sich hier auch auf der höchsten politischen Ebene deutliche Probleme. In deren Zentrum standen unvereinbare Zielsetzungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, bei denen beide Regierungen bisher nicht den politischen Willen offenbarten, sich in dieser machtpolitisch-symbolisch höchst brisanten Materie annähern zu wollen.<sup>772</sup>

Diese Konstellation war mit Blick auf die Relevanz des Konfliktgegenstands und seiner perspektivischen Auswirkungen auf die Verhandlungen von zentraler Bedeutung. Während die französische Regierung unter der Führung von Staatspräsident Chirac den Status quo der machtpolitischen Parität erhalten und eine gegenüber Deutschland erfolgende Schmälerung ihres machtpolitischen Handlungsspielraums verhindern wollte, verfolgte die rot-grüne Bundesregierung eine andere Zielsetzung. Sie strebte die Ablösung der machtpolitischen Gleichwertigkeit an, mit der sie eine der zentralen historisch-institutionellen Fundamente des bilateralen Verhältnisses der beiden Gründungsnationen der EU in Frage stellte. Hierbei ging die rot-grüne Bundesregierung bisher subtil vor. So vermied sie öffentliche Forderungen, Deutschland im Rat der EU stimmentechnisch aufzuwerten. Damit bewegte sich die rot-grüne Bundesregierung weiterhin auf der Linie ihrer komplementären Zielsetzungsstrategie, die eine umfassende Institutionenreform mit einer Sicherung des politischen Gewichts Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU vorsah. Bei dieser Herangehensweise erweckte die rot-grüne Bundesregierung allerdings den Eindruck, als ging es ihr nur vordergründig um die Stärkung der demographischen Repräsentativität und der damit verbundenen demokratischen Legitimation und sie dies vielmehr als geeignetes Instrument begriff, den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum im Rat der EU zu erweitern und damit die Stellung Deutschlands in der institutionellen Architektur einer erweiterten EU sichern. Mit Blick auf die bisher schleppenden Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 war diese Konflikt-

---

moyens pour permettre à l'Union européenne de surmonter ses contradictions, de prendre des décisions, et d'aller de l'avant. Pour ce qui concerne la relation entre la pondération des voix entre la France et l'Allemagne, ce que je peux vous dire, c'est que ce ne sera certainement pas un problème entre nous." Vgl. Conseil franco-allemand de défense et de sécurité. Conférence de presse conjointe du Président de la République, M. Jacques Chirac, du Premier Ministre, M. Lionel Jospin, et du Chancelier allemand, M. Gerhard Schroeder – Propos de M. Chirac et M. Jospin. URL:

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=4&K=948043780&W=DATE+%3D+%2709.06.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (9.5.2007).

<sup>772</sup> In diesem Zusammenhang erweist sich auch die offizielle Begründung, dass eine Veröffentlichung der gemeinsamen Positionen mit Rücksicht auf die EU-Partner und der bevorstehenden französischen EU-Ratspräsidentschaft, als Vorwand für den mangelnden politischen Willen beider Seiten. Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 254ff.

konstellation problematisch. So warfen diese Entwicklungen nicht nur die Frage auf, ob es angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat überhaupt zu einer gemeinsamen Positionsabstimmung für die Regierungskonferenz 2000 kommen würde. Vielmehr bestand damit bei einer Fortsetzung des inkonzilianten Verhaltens beider Regierungen die Perspektive, dass sich neben den bestehenden Konflikten ein weiterer bedeutsamer Konfliktherd zwischen den Regierungen der beiden machtpolitisch wichtigsten Mitgliedsländer abzeichnete.

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft blieb von den jüngsten Entwicklungen der deutsch-französischen Beziehungen unberührt und setzte ihr Verhandlungsprogramm fort, das nach den letzten beiden Sitzungen der Vorbereitungsgruppe nun vor dem Abschluss stand. Hierfür war zunächst ein abschließendes Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten vorgesehen, das am 13. Juni 2000 in Luxemburg stattfand und dessen Ziel die Vorbereitung des Europäischen Rates in Santa Maria da Feira bildete.<sup>773</sup> Angesichts der weitestgehend abgeschlossenen Erörterungen über die einzelnen Verhandlungsgegenstände konzentrierte sich dieses Treffen darauf, die Frage der Mandatserweiterung abzuschließen. Trotz weiterbestehender Vorbehalte einer kleinen Gruppe einigten sich die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten konsensual darauf, dem Europäischen Rat in Santa Maria da Feira die verstärkte Zusammenarbeit als weiteres Thema zu empfehlen.<sup>774</sup> Mit Ausnahme der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag sollten keine weiteren Materien Berücksichtigung finden.<sup>775</sup>

Während das Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten wenig neue Ergebnisse brachte, zeichneten sich bei der EU-Erweiterung bedeutsame Entwicklungen ab. So standen nicht nur die Verhandlungen mit der „Luxemburg“-Gruppe unmittelbar vor ihrer entscheidenden Phase. Vielmehr waren auch bei den Verhandlungen mit der Mehrheit der „Helsinki“-Gruppe große Fortschritte erkennbar, die einen EU-Beitritt beider Staatengruppen realistisch werden ließ.<sup>776</sup> Vor dem ambivalenten Hintergrund des schleppenden Verlaufs der Regierungskonferenz 2000 einerseits und den zügig vorankommenden Erweiterungsverhandlungen andererseits forderten die Regierungen der Kandidatenstaaten erneut einen klaren Zeitplan für

---

<sup>773</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf eines Protokolls über die 2271. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 13.6.2000 in Luxemburg, 9373/00, PV/CONS 36, Brüssel, den 2.10.2000.

<sup>774</sup> So äußerten die Regierungen von Großbritannien und der skandinavischen Länder zwar weiterhin Bedenken, das Verhandlungsmandat um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern. Angesichts der großen befürwortenden Mehrheit lenkten sie allerdings ein. Vgl. ohne Angabe, Die EU auf dem Weg aus dem Einstimmigkeitszwang, in: FAZ vom 14.6.2000.

<sup>775</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa weist in seinem Bericht an Feira „Trends“, in: Agence Europe, Nr. 7738 vom 16.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Die EU auf dem Weg aus dem Einstimmigkeitszwang, in: FAZ vom 14.6.2000.

<sup>776</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Angst vor immer neuen Hindernissen, in: FAZ vom 14.6.2000.

ihren EU-Beitritt.<sup>777</sup> Hierbei rückte insbesondere die rot-grüne Bundesregierung ins Visier der Kandidatenstaaten. Mit Blick auf die von Außenminister Fischer angestoßene Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration und der damit bei ihnen aufkommenden Befürchtung, dies könnte zu einer weiteren Verlängerung der Regierungskonferenz 2000 führen, äußerten die Regierungen der Kandidatenstaaten ihre Erwartung, dass die rot-grüne Bundesregierung ihre wiederholten Unterstützungszusagen für ihren raschen EU-Beitritt einhalte.<sup>778</sup> Damit wuchs bei den Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten nicht nur die Notwendigkeit, ihre Zeitvorgaben zur Beendigung der Regierungskonferenz einzuhalten und das bisher schleppende Tempo zu beschleunigen. Vielmehr erhöhte sich der außenpolitische Erwartungs- und Handlungsdruck auf die rot-grüne Bundesregierung, durch eine Forcierung des Verhandlungstempos der Regierungskonferenz 2000 die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik unter Beweis zu stellen.

Die rot-grüne Bundesregierung zeigte auf diese Entwicklungen eine differenzierte Reaktion. Zum einen nutzte sie das letzte Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten unter der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, um sich zu erleichterten Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu positionieren und sich hierzu mit EU-Partnern abzustimmen. So verständigten sich die Regierungen der sechs Gründungsnationen der EU darauf, das Vetorecht bei der Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit in der ersten und zweiten Säule der EU abzuschaffen und als zukünftiges Quorum die Hälfte aller Mitgliedstaaten gelten zu lassen.<sup>779</sup> Zum anderen wiederholte sie hinsichtlich der Erweiterung des Verhandlungsmandats ihre Erwartung, dass die Materie der Kompetenzabgrenzung verbindlich in der nachfolgenden Regierungskonferenz geregelt werden sollte.<sup>780</sup> Letztlich versuchte die rot-grüne Bundesregierung, die Befürchtungen der Beitrittskandidatenstaaten vor weiteren Verzögerungen ihres Beitritts dadurch zu zerstreuen, indem sie ihr Bekenntnis für eine zügige EU-Erweiterung wiederholte. Zugleich verwies sie auf die gerade erfolgende deutsch-französische

---

<sup>777</sup> Vgl. ohne Angabe, Mitteleuropäer drängen auf raschen EU-Beitritt der Vorreiterstaaten, in: Handelsblatt vom 6.6.2000. Vgl. Vesper, Reinhard, Polen dringt auf einen Zeitplan für den Beitritt, in: FAZ vom 14.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Kandidaten verlangen Klarheit, in: FAZ vom 15.6.2000.

<sup>778</sup> Dies wurde während des Besuchs von Bundeskanzler Schröder in den baltischen Staaten Anfang Juni 2000 deutlich, die das mangelnde deutsche Engagement bei der EU-Erweiterung und die einseitige Bevorzugung Polens kritisierten. Vgl. ohne Angabe, Bundeskanzler Schröder stellt sich als Anwalt dar, in: Handelsblatt vom 7.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Kandidaten verlangen Klarheit, in: FAZ vom 15.6.2000.

<sup>779</sup> Vgl. ohne Angabe, Die EU auf dem Weg aus dem Einstimmigkeitszwang, in: FAZ vom 14.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Engere Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten gefordert, in: FAZ vom 19.6.2000.

<sup>780</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Bei der EU-Reform sind wichtige Fragen nach wie vor umstritten, in: Handelsblatt vom 14.6.2000.

Positionsabstimmung, die die Grundlage für eine fristgerechte Beendigung der Regierungskonferenz stellen sollte.<sup>781</sup>

Damit bestätigte das Treffen der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten nicht nur die Ergebnisse der Sitzungen der Vorbereitungsgruppe, in denen sich die Mandatserweiterung der um die verstärkte Zusammenarbeit schon abgezeichnet hatte. Vielmehr kristallisierten sich schon in Umrissen erleichterte Anwendungsmöglichkeiten heraus, die allerdings zwischen den EU-Partnern noch kontrovers blieben.<sup>782</sup> Mit ihrer integrationsorientierten Haltung nahm die rot-grüne Bundesregierung hierbei weiterhin eine Vorreiterrolle ein, mit der sie auf die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU abzielte. Diese Entwicklungen waren für die rot-grüne Bundesregierung auch aus innenpolitischer Sicht von Bedeutung. So rückte das Ziel der Regierungen der Bundesländer in weite Ferne, dass die Materie der Kompetenzabgrenzung doch noch in das Mandat der Regierungskonferenz 2000 noch berücksichtigt würde. Allerdings blieb die rot-grüne Bundesregierung in dieser Frage weiterhin innenpolitisch und angesichts der dargestellten Erwartungen der Beitrittskandidatenstaaten auch außenpolitisch unter Handlungsdruck.

Nach dem letzten Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten stand das Programm der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft mit dem Europäischen Rat in Santa Maria da Feira vor seinem Abschluss. Diesem Treffen kam aus zwei Gründen besondere Bedeutung zu. Erstens sollte der Europäische Rat den bisherigen Verhandlungsverlauf bewerten und zweitens das Mandat der Regierungskonferenz 2000 abschließend festlegen. Zu diesem Zweck hatte der portugiesische Vorsitz einen umfassenden Bericht vorbereitet, der als Beratungsgrundlage dienen sollte.<sup>783</sup> Dieser Bericht gliederte sich in zwei Teile. Zum einen stellte er die Ergebnisse der bisherigen Verhandlungsrunden dar. Zum anderen beinhaltete er Vorschläge für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz 2000.<sup>784</sup>

Der Bericht der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zeigte einen heterogenen Verhandlungsstand. Bei der Reform der EU-Kommission offenbarte sich eine ernüchternde Bilanz.

---

<sup>781</sup> Dies unterstrich Bundeskanzler Schröder in seiner Rede während seines Besuchs in den baltischen Staaten und in seiner Rede vor dem Parlament Estlands am 6. Juni 2000. Vgl. Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallinn, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 37- 1 vom 7. Juni 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>782</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Bei der EU-Reform sind wichtige Fragen nach wie vor umstritten, in: Handelsblatt vom 14.6.2000.

<sup>783</sup> Der Bericht der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft wurde am 15.6.2000 vom Vorsitzenden der Vorbereitungsgruppe, dem portugiesischen Staatssekretär für Angelegenheiten der EU, Francisco Seixas da Costa, in Brüssel öffentlich präsentiert. Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa weist in seinem Bericht an Feira „Trends“, in: Agence Europe, Nr. 7738 vom 16.6.2000.

<sup>784</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Regierungskonferenz über die institutionelle Reform. Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Feira), CONFER 4750/00, Brüssel, den 14.6.2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04750d0.pdf> (29.12.2008).

Zwar bestand Einvernehmen über die übergeordneten Prinzipien. So sollten die Unabhängigkeit sowie die „Legitimität, Effizienz und Glaubwürdigkeit“<sup>785</sup> der EU-Kommission gewahrt werden. Allerdings existierten hinsichtlich ihrer zukünftigen Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise unüberbrückbare Gegensätze zwischen den EU-Partnern. Während die Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ forderte, sprach sich die Minderheit der demographisch großen EU-Mitgliedstaaten für ein auf 20 Kommissare beschränktes Modell der gleichberechtigten Rotation aus.<sup>786</sup> Allerdings zeichnete sich in Umrissen ein Konsens zur internen Organisation und Arbeitsweise der EU-Kommission ab. Dieser lief auf eine Stärkung des Kommissionspräsidenten und die Verbesserung der politischen Verantwortlichkeit der Kommissare hinaus.<sup>787</sup>

Ähnlich festgefahren sah die Situation bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU aus. So lag hier ebenfalls nur ein Konsens zu den grundsätzlichen Prinzipien vor. Dieser bezog sich darauf, die Effizienz und Transparenz der Entscheidungsverfahren zu verbessern und den doppelten Charakter der EU als Vertretung der Staaten und Völker zu wahren.<sup>788</sup> Allerdings herrschte in der Frage ihrer Umsetzung keine Einigkeit. So favorisierte eine Mehrheit eine Neugewichtung der Stimmenverteilung. Demgegenüber stand eine Minderheit, die für die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit optierte.<sup>789</sup> Hinsichtlich des Quorums für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zeigte sich eine deutliche Tendenz, es bei den bisherigen Regelungen zu belassen. Demgegenüber bestand keine Einigkeit darüber, wie hoch das Quorum der EU-Bevölkerung sein sollte und zu welchem Zeitpunkt die Reformen in Kraft treten sollten.<sup>790</sup>

Demgegenüber waren in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit deutliche Fortschritte zu erkennen. So bestand zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten im Grundsatz darüber Konsens, unter Berücksichtigung eines allgemeinen Interessenausgleichs und der Ausnahme von konstitutionellen Fragen weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.<sup>791</sup> Hierzu hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft zwei Ka-

---

<sup>785</sup> Ebd., S. 11.

<sup>786</sup> Vgl. ebd., S. 12ff.

<sup>787</sup> Hierbei blieb es zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten strittig, ob diese Veränderungen in den Bestimmungen des EG-Vertrags oder innerhalb der Geschäftsordnung der EU-Kommission vorgenommen werden sollten. Vgl. ebd., S. 14ff.

<sup>788</sup> Vgl. ebd., S. 18.

<sup>789</sup> Vgl. ebd., S. 19ff.

<sup>790</sup> In der Frage der Repräsentation der EU-Bevölkerung bestand bisher nur Konsens, dass sie mindestens 50% betragen sollte. Vgl. ebd., S. 24.

<sup>791</sup> Vgl. ebd., S. 25.

tegorien von Politikfeldern identifizieren können, die direkt oder mittels differenzierter Lösungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten. Allerdings hielten sich viele Delegationen mit ihren konkreten Vorstellungen zurück.<sup>792</sup>

Die prinzipielle Bereitschaft, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder auszudehnen, wurde jedoch von den Vorstellungen zum zukünftigen machtpolitischen Handlungsspielraum des Europäischen Parlaments kontrastiert. So war weiterhin eine große Mehrheit nicht bereit, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit automatisch mit einer Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zu verknüpfen.<sup>793</sup> Demgegenüber bestand prinzipiell darüber Konsens, die bisherige Obergrenze von 700 Mitgliedern beizubehalten und die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern. Allerdings waren sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten weiterhin uneinig darüber, wie diese Maßnahmen konkret umgesetzt werden sollten.<sup>794</sup>

Kaum Bewegung gab es in der Frage der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>795</sup> Letztlich bestand in der Frage der Mandatserweiterung Konsens. So sollte die verstärkte Zusammenarbeit als weitere Materie aufgenommen werden, die die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft den EU-Partnern nun offiziell vorschlug.<sup>796</sup> Weitere Themen blieben unberücksichtigt.<sup>797</sup>

Der Bericht der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft offenbarte damit ein ernüchterndes Bild der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. So konnten in nahezu allen Themen keine konkreten Ergebnisse erzielt werden. Vielmehr begrenzten sie sich ausschließlich auf Tendenzen, die allerdings noch keine Aussagen zu den abschließenden Resultaten zuließen.

---

<sup>792</sup> In ihrem Bericht führte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft insgesamt 39 Bestimmungen des EU- und des EG-Vertrags auf, die direkt oder mittels differenzierter Lösungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten. Dies betraf hinsichtlich des EU-Vertrags die Benennung des GASP-Bbeauftragten und hinsichtlich des EG-Vertrags die Sozial-, Steuer-, Umweltpolitik, die Außenwirtschaftsbeziehungen und die Generalmächtigungsklausel des Artikel 308. Vgl. ebd., S. 26ff. und S. 73ff.

<sup>793</sup> Der portugiesische EU-Vorsitz identifizierte insgesamt 21 Bestimmungen des EG-Vertrags, bei denen eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens des EPs möglich erschien. Zu diesen zählten mit der Asyl-, Visa- und Industriepolitik sowie den Struktur- und des Kohäsionsfonds auch mach- und fiskalpolitisch sensible Bereiche. Vgl. ebd., S. 36ff. und S. 94ff.

<sup>794</sup> So bestand zwischen den EU-Partnern kein Einvernehmen darüber, ob die Verbesserung der demographischen Repräsentativität weiterhin relativ linear oder proportional degressiv erfolgen sollte. Unklar war auch, ob diese Änderungen mit den nächsten Wahlen zum EP in den Jahren 2004 und 2009 in Kraft treten sollten und ob hierbei ein Überschreiten der genannten Obergrenze möglich sein sollte. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Regierungskonferenz über die institutionelle Reform. Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Feira), S. 33ff.

<sup>795</sup> Allerdings bestand angesichts des noch immer bestehenden Sanktionsregimes gegen die österreichische Regierung bei der Mehrheit ein starkes Interesse, diese Frage weiter zu vertiefen. Vgl. ebd., S. 49.

<sup>796</sup> Allerdings blieben schon erörterte Details für erleichterte Anwendungsmöglichkeiten zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten umstritten. Vgl. ebd., S. 51ff.

<sup>797</sup> Dazu hatten folgende Themen gezählt: Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, Verbesserungen der ESVP und die Vereinfachung der Verträge. Vgl. ebd., S. 50 und S. 118.



Damit verbunden zeigte der Bericht der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, dass sich die bestehenden Konfliktlinien zwischen den EU-Partnern weiter verfestigt hatten.<sup>798</sup>

Dies galt insbesondere für die originären Verhandlungsgegenstände – den „left-overs“ des Vertrags von Amsterdam. So lagen zur Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU nur Trends vor, die auf das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ und einer Neugewichtung des bisherigen Stimmensystems hinausliefen. In diesen zwei machtpolitisch-symbolisch höchst brisanten Materien sowie der mit beiden mittelbar verbundenen Frage der „nationalen Sitzverteilung“ im Europäischen Parlament existierte weiterhin ein unüberbrückbarer Konflikt zwischen den Vorstellungen der Regierungen der demographisch großen und den der kleinen EU-Mitgliedstaaten.

Aber auch in der Frage der Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zeichneten sich nur grobe Linien ab. Diese liefen allgemein darauf hinaus, die Entscheidungseffizienz und die demokratische Legitimation geringfügig zu verbessern. Auch hier dominierten verhandlungstaktische Agieren und die Bewahrung der „nationalen Besitzstandstümer“.

Das einzig konkrete Ergebnis der Regierungskonferenz 2000 konzentrierte sich auf die abschließende Festlegung des Verhandlungsmandats. Allerdings beschränkte sich dies nur auf die Empfehlung, hierfür die verstärkte Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Allerdings bestand auch in dieser Materie der Konflikt zwischen den Regierungen der integrationsorientierten und –skeptischen Mitgliedsländern fort. Zwar hatte sich die Mehrheit der integrationsorientierten Regierungen mit ihrer Forderung durchgesetzt, das bisher limitierte Themenportfolio zu erweitern. Doch reflektierte dieses Ergebnis nur den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den antagonistischen Positionen beider Gruppen.

Auch spiegelte sich in der ernüchternden Ergebnisbilanz auch die inkrementalistische Verhandlungsstrategie der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft wider. Diese ermöglichte zwar einerseits eine intensive Erörterung und eine umfassende Evaluation aller Materien. Andererseits verhinderte sie jedoch ein zügiges Verhandlungstempo mit einer höheren Ergebniseffektivität.<sup>799</sup>

---

<sup>798</sup> Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa weist in seinem Bericht an Feira „Trends“, in: Agence Europe, Nr. 7738 vom 16.6.2000. Vgl. hierzu auch die Rede des portugiesischen Außenministers und Vorsitzenden des Rates der EU, Jaime Gama, vor dem Europäischen Parlament am 15.6.2000. URL:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20000615+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (23.5.2000).

<sup>799</sup> Dies zeigte sich bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft mit der Methode der „kriterienorientierten Einzelfallprüfung“ von 81 Vertragsbestimmungen, für die noch das Einstimmigkeitsprinzip galt, nach bereits fünf Monaten Verhandlungszeit nur 39 prinzipiell überführbare Bestimmungen identifizieren können.

Insgesamt offenbarten sich mit den Ergebnissen und Konfliktlinien eine umfassende Interdependenz und große machtpolitisch-symbolischen Relevanz aller Verhandlungsgegenstände, die nur mit einer europäischen Paketlösung konsensual geregelt werden konnten.<sup>800</sup>

Vor dem Hintergrund der ernüchternden Ergebnisse lag über der Zusammenkunft des Europäischen Rates am 19. und 20. Juni 2000 in Santa Maria da Feira ein niedriger Erwartungshorizont.<sup>801</sup> Dieser wurde während der dortigen Verhandlungen bestätigt. So akzeptierte der Europäische Rat den Bericht des portugiesischen Vorsitzes und beschloss, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern. Darüber hinaus sprach er seine Erwartung aus, dass die Regierungskonferenz fristgerecht beendet werden könne und eine akzeptable Gesamtlösung bringen werde. Dies wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira wie folgt festgelegt:

„Der Europäische Rat nimmt den Bericht des Vorsitzes über die Regierungskonferenz zur Kenntnis und begrüßt ihn. Der Bericht des Vorsitzes zeigt die erheblichen Fortschritte auf, die die Konferenz bei der Prüfung der Vertragsänderungen erzielt hat, die sicherstellen sollen, daß die Union auch nach der Erweiterung über ordnungsgemäß funktionierende, effiziente und legitimierte Institutionen verfügt. Der Europäische Rat ist insbesondere der Ansicht, daß die in den Vertrag von Amsterdam aufgenommenen Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit Teil der künftigen Arbeit der Konferenz sein sollten, wobei der in einer erweiterten Union erforderlichen Kohärenz und Solidarität Rechnung zu tragen ist. Die Konferenz kann auf solider Grundlage voranschreiten, so daß im Dezember entsprechend dem vom Europäischen Rat in Köln und Helsinki festgelegten Zeitplan ein umfassendes Einvernehmen erzielt werden kann.“<sup>802</sup>

Weitere Themen blieben unberücksichtigt. Dies betraf auch die Materie der Kompetenzabgrenzung. Allerdings beauftragte der Europäische Rat die EU-Kommission, für den informellen Europäischen Rat von Biarritz im Oktober 2000, einen Bericht zur Bedeutung der öffentlichen Daseinsfürsorge im gemeinschaftlichen Binnenmarkt vorzulegen.<sup>803</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung fokussierte bei diesem Europäischen Rat die Mandatserweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit. Hierbei wurde sie von der französischen Regierung unterstützt. Zwar erfolgte keine offizielle deutsch-französische Initiative.<sup>804</sup> Doch traten beide Regierungen gemeinsam für dieses Ziel ein.

---

<sup>800</sup> Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 47.

<sup>801</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Portugal bereitet Paris den Weg, in: Handelsblatt vom 16./17.6.2000.

<sup>802</sup> Europäischer Rat von Santa Maria da Feira. 19.-20.6.2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm) (28.12.2008).

<sup>803</sup> So besagten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira: „Der Europäische Rat betonte, dass die Anliegen und die Bedeutung der gemeinwohlorientierten öffentlichen Leistungen in einem dynamischen Binnenmarkt mit berücksichtigt werden müssen. In diesem Zusammenhang forderte er die Kommission erneut auf, eine aktualisierte Fassung ihrer Mitteilung über gemeinwohlorientierte öffentliche Leistungen aus dem Jahre 1996 vorzulegen. Er erwartet, daß diese aktualisierte Mitteilung ihm spätestens auf seiner nächsten Tagung in Biarritz unterbreitet wird.“ Europäischer Rat von Santa Maria da Feira. 19.-20.6.2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm) (28.12.2008).

<sup>804</sup> Vgl. Haubrich, Walter, Eine neue Achse?, in: FAZ vom 20.6.2000.

Hinsichtlich der verstärkten Zusammenarbeit richteten beide Regierungen subtile Drohungen an die integrationskritischen EU-Mitgliedstaaten. Sollten diese Länder erleichterte Anwendungsmöglichkeiten blockieren, seien beide Regierungen dazu bereit, neue Integrationsschritte notfalls außerhalb der Verträge vorzunehmen.<sup>805</sup>

Damit brachte der Europäische Rat von Santa Maria da Feira keine neuen Entwicklungen. Vielmehr bestätigte er die Ergebnisse, die sich in den einzelnen Verhandlungsrunden abgezeichnet hatten. Seine einzige Bedeutung lag in der abschließenden Klärung des Verhandlungsmandats, das nun offiziell um die verstärkte Zusammenarbeit erweitert wurde. Obgleich damit nur ein weiteres Thema berücksichtigt wurde, kam dieser Entscheidung mit Blick auf die mit der verstärkten Zusammenarbeit verbundenen Möglichkeiten besondere Bedeutung zu. Dies galt insbesondere für den weiteren Verhandlungsverlauf. Einerseits eröffnete diese Mandatserweiterung nun die Chance für weiterreichende institutionelle Reformen, die zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU beitragen konnte. Andererseits implizierte die verstärkte Zusammenarbeit die Gefahr, dass sich die EU integrationspolitisch fragmentierte. Dies konnte zugleich dazu führen, dass sich der Konflikt zwischen den integrationsbefürwortenden und –skeptischen Mitgliedstaaten weiter vertiefte. So bot diese Mandatserweiterung den integrationsorientierten Mitgliedsländern die Möglichkeit, die verstärkte Zusammenarbeit als Druckmittel zur Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit einzusetzen, da sie über erleichterte Anwendungsmöglichkeiten politikfeldbezogene Zwei-Klassen-EU-Szenarien androhen konnten. Für die rot-grüne Bundesregierung fiel die Halbzeitbilanz der Regierungskonferenz 2000 ambivalent aus. So konnte sie ihre Zielsetzungen bisher entweder nur in limitierten Umfang realisieren oder befand mit ihnen in der Defensive.

In den originären Verhandlungsmaterien – den Amsterdamer „left-overs“ – sah es für die rot-grüne Bundesregierung bisher wenig erfolgversprechend aus. Daran hatte sie aufgrund ihrer passiven Haltung selbst Anteil.

Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission war die Verhandlungslage für die rot-grüne Bundesregierung wenig aussichtsreich. Hier lehnte eine große Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten das von ihr angestrebte Rotationsmodell mit einer Obergrenze von 20 Kommissaren ab. Offen blieb auch die von ihr geforderte gemeinschaftsvertragliche fixierte Stärkung des Kommissionspräsidenten und der individuellen Verantwortlichkeit aller Kommissionsmitglieder.

---

<sup>805</sup> Vgl. Hort, Peter, Erst kommen die Krisen, dann kommt die Zukunft Europas, in: FAZ vom 20.6.2000.

Wenig chancenreich war auch ihre Verhandlungssituation hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung. So negierte eine große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten das von der rot-grünen Bundesregierung favorisierte Prinzip der doppelten Mehrheit und präferierte eine Neugewichtung der bisherigen Stimmenverteilung. Damit deutete sich an, dass eine stimmen-technische Besserstellung Deutschlands im Rat der EU schwierig zu realisieren schien.

Auch bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit war die Zwischenbilanz für die rot-grüne Bundesregierung nicht positiv. Hinsichtlich der Methode konnte sie sich mit dem „Ausnahme-Regel-Prinzip“ nicht durchsetzen, da die Mehrheit der EU-Partner die „kriterienorientierte Einzelfallprüfung“ vorzog. Gleichzeitig dazu hatte sie ambivalente Signale ausgesendet. Einerseits übte sie wegen des schleppenden Verhandlungsverlaufs Kritik an der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft. Andererseits reklamierte sie, in für sie wichtigen Politikfeldern das Einstimmigkeitsprinzip beizubehalten. Damit reihte sie sich in das Verhalten ihrer EU-Partner ein, die ebenfalls die Bewahrung ihrer nationalen Besitzstände fokussierten, und offenbarte in dieser Verhandlungsmaterie eine unglaubliche Haltung.

Eine ähnliche negative Verhandlungssituation lag bei der Reform des Europäischen Parlaments vor. Zwar bestand eine mehrheitliche Tendenz, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung und damit auch die Vertretung der deutschen Bevölkerung im EP zu verbessern. Beides strebte die rot-grüne Bundesregierung an. Demgegenüber stand eine große Mehrheit der Forderung der rot-grünen Bundesregierung reserviert gegenüber, die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit mit der Ausweitung der Kodezisionsrechte des EPs automatisch zu verknüpfen.

Positiv hingegen sah der Verhandlungsstand für die rot-grüne Bundesregierung bei der abschließenden Festlegung des Verhandlungsmandats aus. So gelang es ihr mit einer Mehrheit ihrer EU-Partner, dass das Thementableau um die verstärkte Zusammenarbeit erweitert wurde. Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung eine zentrale Zielsetzung realisieren können, die sie seit Dezember 1999 angesichts der aus ihrer Sicht zu geringen Reformatiefe der Verhandlungsthemen verfolgte. Hier nahm die rot-grüne eine doppelte Vorreiterrolle ein. Erstens übernahm sie mit der Humboldt-Rede von Außenminister Fischer die Initiative, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu verbessern. Zweitens forcierte sie mit den fünf Gründungsnationen der EU diese Mandatserweiterung, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU besser zu sichern.<sup>806</sup>

---

<sup>806</sup> Vgl. Janning/Giering, Flexibilisierung als Option deutscher Europapolitik?, S. 684.

Ebenfalls positiv war für die rot-grüne Bundesregierung, dass die Kompetenzabgrenzung als weiteres Verhandlungsthema abgelehnt wurde. Dies war für sie aus innenpolitischer Sicht von Bedeutung. So reduzierte diese Entscheidung ihren innenpolitischen Handlungsdruck, der allerdings aufgrund des weiterhin bestehenden Junktims der Bundesländer bestehen blieb.

Vor diesem Hintergrund war auch der „Realisierungsgrad“ des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz als übergeordnete Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung zu betrachten, der nur über eine konsensuale Einigung über alle genannten Themengebiete zu erreichen war. Angesichts der bisher ausgebliebenen Ergebnisse und aufgrund der innen- und außenpolitischen Erwartungen, mit Blick auf die zügige Realisierung der EU-Erweiterung die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 fristgerecht zu beenden, stand die rot-grüne Bundesregierung auch in dieser Frage weiter unter Druck.

Wenig effektiv hatten sich während der Regierungskonferenz 2000 die deutsch-französischen Beziehungen gestaltet. Obgleich beide Seiten zur Stärkung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU erfolgreich die Aufnahme der verstärkten Zusammenarbeit in das Verhandlungsmandat betrieben hatten, lief der deutsch-französische Motor nur vordergründig gut. Obgleich eine inhaltliche Übereinstimmung bei der Mehrheit der Verhandlungsthemen vorlag, existierten bedeutsame bilaterale Interessensgegensätze, die sich auf die zukünftige Stimmenverteilung im Rat sowie auf die föderalen Integrationsvorstellungen von Außenminister Fischer konzentrierten und eine Positionsabstimmung bisher verhinderten.

Insgesamt hatte sich die Doppelstrategie aus umfassender Politikreform und Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU wenig erfolgreich erwiesen. Hierbei vermittelte die rot-grüne Bundesregierung den Eindruck, dass es ihr nur vordergründig um die Verbesserung der demokratischen Legitimation ging und sich ihr reales Ziel vor allem darum drehte, die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU zu sichern.

Insgesamt hatte die rot-grüne Bundesregierung bisher nur ein einziges Ziel – die Mandatserweiterung um die verstärkte Zusammenarbeit – erreichen können. Obgleich mit dem Abschluss der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft erst ein Verhandlungszwischenstand erreicht worden war, stellte sich allerdings nun die Frage, ob und in welchem Umfang es der rot-grünen Bundesregierung gelingen würde, in der anstehenden entscheidenden Phase der Regierungskonferenz 2000, ihre Zielsetzungen umzusetzen.

### 3.3.2 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 während der EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs

#### 3.3.2.1 Die Verhandlungsstrategie der französischen EU-Ratspräsidentschaft

Nach Abschluss des Europäischen Rats von Santa Maria da Feira übernahm am 1. Juli 2000 die französische Regierung turnusgemäß die Präsidentschaft im Rat der EU. Mit Blick auf die Regierungskonferenz 2000 kam ihr besondere Bedeutung zu, denn mit ihr traten die Verhandlungen in ihre entscheidende Etappe. Angesichts des bisher ernüchternden Verhandlungsstands oblag der französischen Regierung die schwere und zugleich prestigeträchtige Aufgabe, eine Verhandlungsstrategie zu entwickeln, mit der die Regierungskonferenz fristgerecht Ende 2000 abgeschlossen werden konnte. Auf der Basis des endgültigen Verhandlungsrahmens musste die französische Regierung eine Methode wählen, die die von tiefen Antagonismen geprägten Positionen der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer europäischen Paketlösung zusammenführte.

Analog zur Methode der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft konzipierte die französische Regierung eine dreistufige Verhandlungsstrategie, die sie während der Sitzungen der Vorbereitungsgruppe und des Rats für allgemeine Angelegenheiten am 6. und 10. Juli 2000 in Brüssel präsentierte.<sup>807</sup> So erstellte die französische Regierung eine Verhandlungskonzeption, die drei hierarchisch organisierte Arbeitsebenen vorsah. Zu denen zählten die Vorbereitungsgruppe, der Rat für allgemeine Angelegenheiten und der Europäische Rat. Obgleich die französische Regierung das Verhandlungskonzept der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft übernommen hatte, nahm sie dennoch bedeutsame Veränderungen vor.

Als erste der drei Arbeitsebenen sollte die „Vorbereitungsgruppe“ weiterhin eine zentrale Rolle spielen.<sup>808</sup> In Sitzungsabständen von zwei bis drei Wochen sollten hier nach wie vor die einzelnen Themen erörtert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

Als zweite Arbeitsebene blieb der Rat für allgemeine Angelegenheiten, der einmal pro Monat zusammenkommen sollte.<sup>809</sup> Ihm kam in der Verhandlungsstrategie der französischen Regie-

---

<sup>807</sup> Die französische Regierung veröffentlichte ihr Programm für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 am 22.6. und am 27.9.2000. Vgl. Information note from the incoming Presidency to the delegations concerning IGC 2000: Provisional Work Programme, CONFER 4752/00, Brussels, 22 June 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04752d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Information note from the incoming Presidency to the delegations concerning IGC 2000: Provisional Work Programme, CONFER 4777/00, Brussels, 27 September 2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04777en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>808</sup> Als Vorsitzenden der Vorbereitungsgruppe bestellte die französische Regierung ihren Ständigen Vertreter bei der EU, Pierre Vimont.

<sup>809</sup> Der französische Außenminister, Hubert Védrine, nahm die Funktion des Vorsitzenden des Rates für allgemeine Angelegenheiten wahr.

rung die zentrale Position zu. Angesichts des ernüchternden Verhandlungsstandes und der machtpolitisch-symbolisch brisanten Materien sollte der Rat für allgemeine Angelegenheiten als Mediations-, Monitorings- und Vorbereitungsinstanz fungieren. Dazu sollte er wie bisher die Ergebnisse der Vorbereitungsgruppe evaluieren und zur Vorbereitung der Europäischen Räte abschließende Ergebnisse vorzeichnen. Allerdings sah die französische Konzeption ein neues strategisches Element vor. Dies beinhaltete „Konklaven“ auf der Ebene des Rates für allgemeine Angelegenheiten, die neben den regulären Treffen ebenfalls einmal monatlich stattfinden sollten.<sup>810</sup> Damit sollte ein Verhandlungsinstrument berücksichtigt werden, mit dem die geringe Arbeitseffizienz erheblich gesteigert werden sollte.

Die dritte Arbeitsebene bildete der Europäische Rat. Als oberstes politisches Entscheidungsgremium der EU sollte er weiterhin als „letzte Entscheidungsinstanz“ fungieren und in der Hälfte und am Ende der französischen EU-Ratspräsidentschaft zusammentreten.<sup>811</sup> Hierbei sollte er die bisherigen Ergebnisse bewerten sowie abschließend über alle Verhandlungsgegenstände entscheiden.

Der Arbeits- und Zeitplan für die Abschlussverhandlungen der Regierungskonferenz 2000 basierte auf der dreiteiligen Strategie. Identisch zur portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft sollten die Verhandlungen durch das Generalsekretariat des Rats der EU unterstützt sowie die EU-Kommission und das Europäische Parlament eingebunden werden. Auf dieser Grundlage sah die französische Regierung eine Zweiteilung ihres Verhandlungsprogramms vor. In der ersten Phase sollten bei den Verhandlungen vor allem Kompromissmöglichkeiten ausgelotet werden. Abgeschlossen werden sollte diese erste Phase mit dem Europäischen Rat von Biarritz im Oktober 2000, auf dem eine Evaluation der stattgefundenen Gesprächsrunden erfolgen sollte.<sup>812</sup> Dem Europäischen Rat von Biarritz kam als letzte Steuerungsinstanz vor der Endphase der Regierungskonferenz eine wichtige Bedeutung zu. In der zweiten Phase sollten die Verhandlungen sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene intensiviert und durch Globallösungsentwürfe flankiert werden. Diese sollte mit dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 beendet werden, mit der gleichzeitig die Regierungskonferenz 2000 abgeschlossen werden sollte.<sup>813</sup> Der Europäische Rat von Nizza bildete damit den Höhepunkt des französischen Verhandlungsprogramms.

Die französische Regierung hatte damit eine Strategie konzipiert, die angesichts ihrer schwierigen verhandlungstechnischen Herausforderung ambivalent war. Einerseits überzeugte sie

---

<sup>810</sup> Vgl. CONFER 4752/00, S. 2. Vgl. CONFER 4777/00, S. 2.

<sup>811</sup> Als Präsident des Europäischen Rates amtierte der französische Staatspräsident Jacques Chirac.

<sup>812</sup> Vgl. CONFER 4752/00, S. 2. Vgl. CONFER 4777/00, S. 2.

<sup>813</sup> Vgl. ebd.

durch ihre ambitionierte Herangehensweise, die auf eine deutliche Steigerung der Effektivität des Verhandlungsprozesses abzielte. Dies implizierte auch, dass die französische Regierung keinen Spielraum für über das Verhandlungsmandat hinausgehende Themen vorsah, zu denen insbesondere die von Außenminister Fischer initiierte Diskussion zur Finalität der europäischen Integration gehörte. Andererseits barg der hohe Anspruch der französischen EU-Ratspräsidentschaft, nur tiefgreifende Reformergebnisse zu akzeptieren,<sup>814</sup> die Gefahr der verhandlungstaktischen und atmosphärischen Überforderung des Verhandlungsprozesses. Dies galt auch mit Blick auf das von der französischen Regierung vorgesehene „Konklave“. Indem sie damit eine permanente Druckkulisse zu erzeugen suchte, beraubte sie gleichzeitig diesem, für besonders festgefahrene Verhandlungssituationen der EU bestimmten Instrument seinen singulären Charakter.<sup>815</sup>

### 3.3.2.2 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Tagung des Rats der EU in Evian

Der Abschluss des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira leitete faktisch die nachfolgende französische EU-Ratspräsidentschaft ein. Allerdings vollzogen sich bis zu ihrem offiziellen Beginn am 1. Juli 2000 hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz bedeutsame Entwicklungen. Diese umfassten zum einen die deutsche Innenpolitik und zum anderen die deutsch-französischen Beziehungen.

In Deutschland kam es unmittelbar nach dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira zu wichtigen Veränderungen. In deren Mittelpunkt stand die von den Bundesländern fokussierte Kompetenzabgrenzung. Vor dem Hintergrund des nun abgeschlossenen Verhandlungsmandats sahen sich die Regierungen der Bundesländer nun gezwungen, ihre bisherige Position der neuen Situation anzupassen. Hierbei standen sie vor der konzeptionellen Herausforderung, das Maximum ihrer bisherigen Forderungen in den laufenden Verhandlungsprozess unterzubringen, um damit ihr Ziel einer Kompetenzabgrenzung sowie eines gemeinschaftsvertraglich fixierten Schutzes des deutschen Systems der öffentlichen Daseinsfürsorge zu einem späteren Zeitpunkt zu erreichen. Angesichts des noch verbleibenden Zeitfensters reagierten die Regierungen der Bundesländer rasch. Die Initiative übernahm dabei die niedersächsische Landesregierung. So verzichtete der niedersächsische Ministerpräsident, Sigmar Gabriel, in einer Re-

---

<sup>814</sup> So hatte der französische Minister für Angelegenheiten der EU, Moscovici, Ende April 2000 erklärt, dass sich die französische Regierung nicht mit minimalen Ergebnissen zufrieden geben werde, sondern ein „hohes Profil“ anstrebe. Vgl. ohne Angabe, Paris hält an Zeitplan für die EU-Erweiterung fest, in: Handelsblatt vom 28./29.4.2000.

<sup>815</sup> Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 55.



gierungserklärung am 21. Juni 2000 offiziell darauf, das Mandat der Regierungskonferenz 2000 um die Materie der Kompetenzabgrenzung zu erweitern.<sup>816</sup> Allerdings verband er dies mit einer Neuausrichtung der bisherigen Zielsetzung. So verlangte er nun nur noch den Einstieg in die Kompetenzabgrenzung. Dieser sollte mit dem Abschluss der laufenden Verhandlungen als Handlungsauftrag für eine nachfolgende Regierungskonferenz verbindlich vereinbart werden. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung sollte die Kompetenzabgrenzung mit einer grundlegenden Vertragsrevision verbunden werden. Als Zeitrahmen für die neue Regierungskonferenz schlug Gabriel das Jahr 2004 vor.<sup>817</sup> Diesem Vorschlag schlossen sich in den darauffolgenden Tagen die Regierungen der weiteren Bundesländer an.<sup>818</sup>

Diese Entscheidung war für die Regierungen der Bundesländer im Allgemeinen und für die rot-grüne Bundesregierung im Besonderen sehr wichtig. Die Regierungen der Bundesländer vollzogen damit einen Positionswandel, der angesichts ihrer bisherigen Haltung einem Paradigmenwechsel gleichkam. Allerdings passten sie ihre Zielsetzungen nun den realen Möglichkeiten an, da die EU-Partner eine Erweiterung des Verhandlungsmandats um die Materie der Kompetenzabgrenzung nicht wünschten.

Für die rot-grüne Bundesregierung war dieser Paradigmenwechsel der Bundesländer aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens reduzierte sich für sie der innenpolitische Handlungsdruck. So musste sie nun nicht mehr die Forderungen der Bundesländer gegen den Willen ihrer EU-Partner in das Verhandlungsmandat der laufenden Regierungskonferenz unterbringen. Vielmehr konzentrierte sich ihre Aufgabe „nur“ noch darauf, mit dem Abschluss dieser Vertragsrevision eine weitere Regierungskonferenz zu vereinbaren, in der die Materie der Kompetenzabgrenzung fester inhaltlicher Bestandteil sein sollte.

Zweitens konnte die rot-grüne Bundesregierung damit ihren verhandlungstaktischen Handlungsspielraum erweitern. Durch die abgemilderten Forderungen war der unmittelbare Handlungsdruck für sie nicht mehr gegeben, mit ihren EU-Partner sofort eine Kompromisslösung zu finden. Dies verbesserte die verhandlungstaktischen Optionen der rot-grünen Bundesregierung.

---

<sup>816</sup> Vgl. „Niedersachsen – Eine starke Region in Deutschland – Das neue Niedersachsen gestalten“, Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen, Sigmar Gabriel, vor dem Niedersächsischen Landtag am 21.6.2000 und Aussprache, in: Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 53. Sitzung, Hannover, den 21.6.2000, S. 5045-5086, hier S. 5049ff.

<sup>817</sup> Vgl. ebd., S. 5051.

<sup>818</sup> So stimmte beispielsweise der Ministerpräsident von Bayern, Edmund Stoiber, öffentlich dem Vorschlag seines niedersächsischen Kollegen am 23.6.2000 zu. Vgl. ohne Angabe, Die Europäische Kommission lobt den „Realitätssinn“ Gabriels, in: FAZ vom 24.6.2000.

Diesen Positionswandel nutzte die rot-grüne Bundesregierung umgehend. So griff sie schon am 22. Juni 2000 die Initiative der niedersächsischen Landesregierung auf und unterbreitete den Regierungen der Bundesländer einen Vorschlag, der zentrale Inhalte ihrer neu ausgerichteten Forderungen übernahm. Demnach sollte mit Abschluss der laufenden Vertragsrevision eine weitere Regierungskonferenz vereinbart werden, die 2004, spätestens jedoch 2005 beendet werden sollte. Als Schwerpunkte dieser Regierungskonferenz schlug die rot-grüne Bundesregierung vier Themen vor. Dies war erstens die Materie der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, zweitens die Vereinfachung der Verträge, drittens die Klärung des Status der EU-Charta der Grundrechte sowie viertens die der Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der EU.<sup>819</sup> In diesem Zusammenhang machte die rot-grüne Bundesregierung deutlich, dass sie sich angesichts der Transparenz- und Demokratiedefizite der Verhandlungsmethode einer Regierungskonferenz vorstellen könne, die Verhandlungsvorlagen für die neue Regierungskonferenz von einem Konvent erarbeiten zu lassen, dessen Mitglieder nicht ausschließlich Regierungsvertreter sein sollten.<sup>820</sup> Zugleich wies die rot-grüne Bundesregierung die von CDU und CSU geführten Bundesländer erneut darauf hin, dass sie bei einer Fortsetzung ihrer Junktim-Forderung die politische Verantwortung für die entstehenden negativen innen- und außenpolitischen Auswirkungen zu tragen hätten.<sup>821</sup>

Mit ihrem Vorschlag griff die rot-grüne Bundesregierung ihre Strategie wieder auf, die auf eine langfristige Regelung der Kompetenzabgrenzung im Rahmen einer neuen Regierungskonferenz abzielte. Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung zugleich ihre „Zwei-Stufen-Lösung“ konkretisiert, die sie vor dem Hintergrund der von ihr gewünschten zügigen EU-Erweiterung entwickelt hatte. Diese sah als ersten Schritt den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 mit einer limitierten Themenpalette vor, mit der eine rasche EU-Erweiterung realisiert werden sollte. Danach sollte als zweiter Schritt eine weitere Regierungskonferenz erfolgen, die umfassende institutionelle Reformen mit dem Ziel der Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU beinhalten sollte.

Der Vorschlag der rot-grünen Bundesregierung war aus vier Gründen von Vorteil. Erstens konnte er die Zielsetzungen der Bundesländer erfüllen, die nun eine realistische Perspektive hatten, dass die Materie der Kompetenzabgrenzung geregelt und ihre Länderkompetenzen gesichert würden. Zweitens berücksichtigte er die ablehnende Haltung der EU-Partner, die eine Kompetenzabgrenzung aufgrund ihres Interesses an einer zügigen EU-Erweiterung und

---

<sup>819</sup> Vgl. ohne Angabe, Berlin plädiert für neue Regierungskonferenz, in: Handelsblatt vom 23./24.6.2000.

<sup>820</sup> Vgl. ebd.

<sup>821</sup> Vgl. ebd.

der machtpolitisch-symbolischen brisanten Themen innerhalb dieser Regierungskonferenz nicht zu behandeln wünschten. Dies galt insbesondere für die französische Regierung, die mit Blick auf die schwere Herausforderung ihrer EU-Ratspräsidentschaft keine weitere Erschwerung der Regierungskonferenz 2000 wünschte. Drittens entsprach er den Erwartungen der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten, die vor dem Hintergrund ihres großen Interesses an einer raschen EU-Erweiterung ebenfalls keine weitere Verzögerung wünschten. Viertens war dieser Vorschlag auch für die rot-grüne Bundesregierung von Vorteil. So konnte sie damit nicht nur die staatsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes erfüllen. Vielmehr konnte sie sich voll auf die Umsetzung ihres übergeordneten Ziels – des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz 2000 und der daran gekoppelten zügigen EU-Erweiterung – konzentrieren und damit die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU demonstrieren.

Der Vorschlag der rot-grünen Bundesregierung für eine „Zwei-Stufen-Lösung“ war auch integrationspolitisch von zentraler Bedeutung. So beinhaltete er institutionell tiefgreifende interne Reformen der EU, die den Kern der institutionellen Verfasstheit der EU berührten. Dies galt insbesondere den sich daraus ergebenden Möglichkeiten, das strukturelle Demokratie-Defizit der EU zu reduzieren und eine klare Normenhierarchie herzustellen.

Damit setzte die rot-grüne Bundesregierung nach der Humboldt-Rede von Außenminister Fischer erneut deutliche Akzente zur zukünftigen Entwicklung der EU. Hierbei unterstrich sie ihren Anspruch, eine inhaltlich-konzeptionelle Vorreiterrolle einnehmen zu wollen. Allerdings wurde mit diesem Vorschlag erneut deutlich, dass die rot-grüne Bundesregierung eine ungleichgewichtige Vertiefungs- und Erweiterungspolitik verfolgte. So ist Lippert zuzustimmen, die in der strategischen Ausrichtung der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung eine „vorausseilende Erweiterung [und] nachholende Vertiefung“<sup>822</sup> konstatierte.

Zeitgleich kam es auch in den deutsch-französischen Beziehungen zu weiteren Entwicklungen. In deren Mittelpunkt stand der offizielle Staatsbesuch des französischen Staatspräsidenten Chirac in Deutschland, der vom 26. bis 28. Juni 2000 stattfand. Den thematischen Fokus bildeten hierbei die Vorbereitung der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die gemeinsame Positionsabstimmung zur Regierungskonferenz 2000 und die Diskussion über die Finalität der europäischen Integration. Vor diesem Hintergrund und der Ankündigung, dass Staatspräsident Chirac als erster ausländischer Staatsgast seine erste europapolitische Grundsatzrede vor dem

---

<sup>822</sup> Lippert, Barbara, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, S. 349-392, hier S. 380 und besonders S. 385ff.

zwischenzeitlich nach Berlin umgezogenen Deutschen Bundestag halten wollte,<sup>823</sup> besaß dieser Besuch eine besondere inhaltliche sowie symbolische Bedeutung.<sup>824</sup> Allerdings blieb der Erwartungshorizont aus zwei Gründen nur zurückhaltend optimistisch. Zum einen war im Hinblick der Regierungskonferenz 2000 trotz mehrfacher gegenseitiger Ankündigungen bisher noch keine gemeinsame Positionsabstimmung zustande gekommen. Zum anderen hatte sich Staatspräsident Chirac im Vorfeld seiner Visite zur Zukunft der EU dahingehend geäußert, dass er zwar einer Kompetenzabgrenzung zustimmen könne und sogar die Entwicklung einer europäischen Verfassung für möglich halte.<sup>825</sup> Jedoch hatte er in diesem Zusammenhang klargestellt, dass er sich ein föderales Europa im Sinne der Humboldt-Rede von Außenminister Fischer nicht vorstellen könne.<sup>826</sup>

Dieser verhaltene Optimismus wurde während des Besuchs von Staatspräsident Chirac bestätigt. So kam es in den zwei zentralen Themen nur partiell zu Annäherungen. Zum einen betraf dies die gemeinsame Positionsabstimmung für die Regierungskonferenz 2000. Hier wiederholten Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Schröder ihre bisherigen übereinstimmenden Vorstellungen. Oberste Priorität besaß der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000.<sup>827</sup> Im Detail forderten sie zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU allgemein, dass weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollten und die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit erleichtert werden sollte.<sup>828</sup> Darüber hinaus sollte nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten eingeleitet werden. Unverändert antagonistisch blieben jedoch die Positionen hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Allerdings kam es hier vordergründig zu leichten An-

---

<sup>823</sup> Der konservative französische Staatspräsident hatte seit seinem im Jahr 1995 erfolgten Amtsantritt keine grundlegende Stellungnahme zur Zukunft der europäischen Integration vorgenommen. Allerdings orientierte sich seine europapolitische Philosophie stark an das von Charles de Gaulle formulierte europapolitische Leitbild eines intergouvernemental organisierten „Europas der Vaterländer“. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Die Europapolitik Frankreichs unter Jospin und Chirac, S. 258ff.

<sup>824</sup> Vgl. Rinke, Andreas, EU-Themen dominieren Chiracs Staatsbesuch, in: Handelsblatt vom 23./24.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Chirac besucht Deutschland, in: FAZ vom 26.6.2000.

<sup>825</sup> Vgl. Bonse, Eric, Präsident Chirac plädiert für eine europäische Verfassung, in: Handelsblatt vom 26.6.2000.

<sup>826</sup> Vgl. ebd. Auch der französische Außenminister Védrine hatte vor diesem Staatsbesuch in einer an Außenminister Fischer öffentlich adressierten Replik auf dessen Humboldt-Rede seine ablehnende Haltung zu dessen föderalen europapolitischen Visionen erneut deutlich artikuliert. Demgegenüber befürwortete er eine „Föderation der Nationalstaaten“, in der die verstärkte Zusammenarbeit eine zentrale Rolle einnehmen sollte. In diesem Kontext hatte er gleichzeitig angemahnt, die Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration zu beenden und sich auf den erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 zu konzentrieren. Vgl. Védrine, Hubert, Klassischer Föderalismus oder Föderation der Nationalstaaten?, in: FAZ vom 13.6.2000.

<sup>827</sup> Vgl. „Europa – Wohin?“, TV-Interview mit Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac im ZDF vom 25.6.2000.

<sup>828</sup> Nach Vorstellungen von Bundeskanzler Schröder sollten hierbei auch Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden, die für die rot-grüne Bundesregierung macht- und fiskalpolitisch sensibel waren. Vgl. ebd.

näherungen. Zwar unterstrich Bundeskanzler Schröder in inhaltlich wie stilistisch äußerst zurückhaltender Form den Anspruch der rot-grünen Bundesregierung, dass Deutschland machtpolitisch besser gestellt werden sollte. Doch signalisierte er zurückhaltend Kompromissbereitschaft. So deutete er an, dass die rot-grüne Bundesregierung dieses Ziel nicht streng demographisch proportional auslege und bis zum Abschluss der Regierungskonferenz eine Einigung mit der französischen Regierung anstrebe. So sagte Bundeskanzler Schröder am 25. Juni 2000 in einem mit Staatspräsident Chirac gemeinsam durchgeführten TV-Interview:

„Es wird im Dezember unter der französischen Präsidentschaft einen Erfolg in Nizza geben, davon bin ich überzeugt. Und die Frage der Stimmengewichtung, die Sie angesprochen haben, wird Deutschland und Frankreich nicht trennen, davon bin ich genauso überzeugt. Dies ist weniger eine Frage der Mathematik als vielmehr eine Frage der Politik, und genauso werde ich sie zu gegebener Zeit behandeln, und genau darüber bin ich mir mit dem Präsidenten einig: Priorität hat die Politik und nicht die Mathematik. Deutschland und Frankreich werden sich in dieser Frage nicht auseinander bringen lassen.“<sup>829</sup>

Damit kam zwischen der rot-grünen Bundesregierung und der französischen Regierung weiterhin keine Positionsabstimmung zur Regierungskonferenz 2000 zustande. Zwar bestanden in der Mehrheit der Materien inhaltliche Übereinstimmungen. Allerdings blieb der Kern des bilateralen Abstimmungsproblems – die antagonistischen Vorstellungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU – vorhanden. Daran änderte auch die von der rot-grünen Bundesregierung signalisierte Kompromissbereitschaft nichts.

Zum anderen kam es auch in der Diskussion zur Finalität der europäischen Integration partiell zu Annäherungen. Dies wurde in der europapolitischen Grundsatzrede von Staatspräsident Chirac deutlich, die er unter dem Titel „Unser Europa“<sup>830</sup> als Replik auf die Humboldt-Rede von Außenminister Fischer am 27. Juni 2000 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin hielt. Ausgehend von der historischen Entwicklung der EU und ihren gegenwärtigen Herausforderungen stellte er darin seine Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung der EU dar.

Ausgehend von den großen Errungenschaften der europäischen Integration und der an diesem Erfolgsprozess beteiligten Nationalstaaten bestünde die derzeitige Herausforderung der europäischen Integration darin, deren Wertegerüst mit der EU-Erweiterung zu verbreiten und gleichzeitig die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU dauerhaft zu sichern.<sup>831</sup>

Diese Ziele sollten in zwei Etappen realisiert werden. Die erste sei der Abschluss der Regierungskonferenz 2000, die die EU nicht nur allein für die EU-Erweiterung vorbereiten sollte. Vielmehr sollte sie die Grundlagen für die zweite Etappe legen. In ihr sollten vier Projekte

---

<sup>829</sup> Stellungnahme von Bundeskanzler Schröder zu den Gesprächen mit dem französischen Staatspräsidenten Chirac zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Zitiert aus: „Europa – Wohin?“, TV-Interview mit Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac im ZDF vom 25.6.2000.

<sup>830</sup> „Unser Europa“, Rede des französischen Staatspräsidenten Chirac am 27.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: FAZ vom 28.6.2000.

<sup>831</sup> Ebd.

fokussiert werden. Zu diesen sollten die Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, verbesserte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit und die Vereinfachung der Verträge gehören. Dies sollte von einer Stärkung des Europäischen Parlaments und der nationalen Legislativen flankiert werden.<sup>832</sup> Zentrale Bedeutung der zukünftigen Entwicklung der EU sollte jedoch der verstärkten Zusammenarbeit zukommen. Angesichts der zunehmenden Interessensheterogenität der EU-Mitgliedstaaten sollte es einer variablen „groupe pionnier“ es außerhalb der Verträge möglich sein, die europäische Integration voranzutreiben. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, dass neue institutionelle Strukturen schaffen oder ein europäischer Superstaat entstünde.<sup>833</sup> Als Kern dieser „Pioniergruppe“ sollte die deutsch-französische Kooperation fungieren. Diese Entwicklung sollte in Form eines pragmatisch-inkrementalistisch angelegten Prozesses zu einer europäischen Verfassung führen, in der die Nationalstaaten jedoch ihre konstitutive Rolle behalten sollten.<sup>834</sup>

Mit dieser „Berliner Rede“ hatte Staatspräsident Chirac eine europapolitische Zukunftsvision präsentiert, die in ihrer inhaltlich-konzeptionellen Herangehensweise sowie ihrer normativen Zielrichtung bedeutungsvoll war. Ihre besondere Relevanz lag in ihrer normativ ausgerichteten und pragmatisch angelegten Zielrichtung, die sich im Bekenntnis zur Fortentwicklung der europäischen Integration und der Entwicklung einer europäischen Verfassung kondensierte.

Mit Blick auf die „Humboldt-Rede“ von Außenminister Fischer war die „Berliner Rede“ von Staatspräsident Chirac ambivalent. Einerseits enthielten beide Gemeinsamkeiten. Zum einen beruhten diese auf einer gemeinsamen erkenntnistheoretischen Grundlage. In deren Mittelpunkt stand, dass die Reformtiefe der Regierungskonferenz 2000 nicht ausreichte, um die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU mit 27 Mitgliedstaaten zu sichern. Zum anderen äußerten sich diese Gemeinsamkeiten in vier Inhalten. Erstens waren dies übereinstimmende Vorstellungen zu weiteren Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Zweitens spiegelten sich diese Gemeinsamkeiten darin wider, dass beide Zukunftsvorstellungen der verstärkten Zusammenarbeit zentrale Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der EU beimaßen. So fungierte es beide Male als Bindeglied zwischen der Regierungskonferenz 2000 und der weiteren Integrationsentwicklungen, die in beiden Fällen

---

<sup>832</sup> Vgl. ebd.

<sup>833</sup> So schlug Staatspräsident Chirac vor, hierzu ein vertraglich extern angesiedeltes Sekretariat zu schaffen. „Unser Europa“, Rede des französischen Staatspräsidenten Chirac am 27.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: FAZ vom 28.6.2000.

<sup>834</sup> Vgl. ebd.

außerhalb der Verträge angeordnet war.<sup>835</sup> Die dritte Übereinstimmung lag in ihrer normativen Zielrichtung. Dies war das Bekenntnis, eine europäische Verfassung als Kristallisationspunkt des zukünftigen Integrationsprozesses zu entwickeln. Das letzte Element beider Zukunftsvorstellungen bildeten die deutsch-französischen Beziehungen, die Antriebsmotor der weiteren Entwicklung der europäischen Integration bleiben sollten.

Andrerseits offenbarten sich in den beiden Reden auch zentrale Unterschiede. Diese lagen auf der konzeptionell-methodischen Ebene, die das jeweilige nationale europapolitische Leitbild widerspiegeln. Während sich die Vorstellungen von Außenminister Fischer an einem föderalen Ordnungskonzept orientierten, war die Zukunftsvision von Staatspräsident Chirac stark intergouvernemental ausgerichtet.<sup>836</sup> Unterschiedlich waren auch die jeweiligen Finalitätsvorstellungen. Die Vorstellungen von Außenminister Fischer lagen auf der Linie des „Konzepts der konzentrischen Kreise“ mit einem festen Kern von beteiligten Mitgliedstaaten. Ihr Endpunkt war die vollparlamentarisierte Europäische Föderation. Dagegen beruhten die Vorstellungen des französischen Staatspräsidenten auf dem „Konzept der variablen Geometrie“. Mit unterschiedlichen Politikfeldern und differenzierten gouvernementalen Akteursgruppen zielte sein Konzept nicht auf einen abschließenden Status ab.<sup>837</sup> Auch gab es Divergenzen, die die vertragliche Rückkopplung der weiteren Integrationsetappen. In der europapolitischen Zukunftsvision von Außenminister Fischer bildete ihre Anordnung außerhalb der Verträge einen konstitutiven Pfeiler. Demgegenüber lehnte Staatspräsident Chirac eine Duplizierung der vertraglichen Strukturen ab.<sup>838</sup>

Trotz der skizzierten Unterschiede zeichneten sich beide Zukunftsvisionen durch die „Kombination eines europapolitischen Voluntarismus mit einer pragmatischen Methode und mit der Skizzierung von Etappen“<sup>839</sup> aus, in der die deutsch-französische Partnerschaft als Nukleus die entscheidende Rolle einnehmen sollte.

Der Staatsbesuch von Präsident Chirac fiel damit ambivalent aus. Einerseits waren hinsichtlich der Regierungskonferenz 2000 keine neuen Bewegungen erkennbar. Hierbei blieb die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU als zentraler Konflikt bestimmend. Andererseits zeigten sich Annäherungen, die die Diskussion zur Finalität der europäischen Integration betrafen. Zwar offenbarten sich unterschiedliche europapolitisch-konzeptionelle Zugänge. Jedoch existierten auch inhaltliche Übereinstimmungen. Diese konzentrierten sich insbesondere

---

<sup>835</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 167.

<sup>836</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 267.

<sup>837</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 167.

<sup>838</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 267.

<sup>839</sup> Schild, Joachim, Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU, in: Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 16, Deutsch-französisches Institut (Hrsg.), Ludwigsburg, August 2000, S. 4.

auf eine „Post-Nizza-Perspektive“, in deren Mittelpunkt die Durchführung einer neuen Regierungskonferenz stand. Damit besaßen beide Regierungen eine über den Horizont der Regierungskonferenz 2000 hinausgehende Basis für weitere gemeinsame Integrationsprojekte.<sup>840</sup>

Die wurde allerdings dadurch überschattet, dass in den noch laufenden Verhandlungen bedeutsame inhaltliche Divergenzen existierten und außerhalb der atmosphärisch-symbolischen Ebene keine konkreten Ergebnisse vereinbart werden konnten.<sup>841</sup>

Ebenfalls zwiespältig fielen die Reaktionen auf die Rede von Staatspräsident Chirac aus. Eine positive Beurteilung nahm die rot-grüne Bundesregierung vor. Sie begrüßte die europapolitischen Zukunftsvorstellungen von Staatspräsident Chirac und identifizierte „große Gemeinsamkeiten“<sup>842</sup> zu den eigenen Zielsetzungen. Dies galt insbesondere mit Blick auf die Entwicklung einer europäischen Verfassung.<sup>843</sup>

Kritisch hingegen bewertete die Mehrheit der EU-Partner die Vorschläge von Präsident Chirac. Hierbei offenbarte sich allerdings ein sehr differenziertes Bild. Die britische Regierung lehnte angesichts ihrer integrationsskeptischen Grundhaltung jegliche Optionen ab, die auf die Entwicklung einer „Zwei-Klassen-EU“ hinausliefen.<sup>844</sup> Dies entsprach auch der Position der skandinavischen Länder.<sup>845</sup> Demgegenüber äußerte die österreichische Regierung ihre Befürchtung, dass die Zukunftsvorstellungen des französischen Staatspräsidenten zu einem Direktorium der demographisch großen Mitgliedstaaten führen.<sup>846</sup> Ähnlich sah auch die Position der spanischen Regierung aus. Die Regierungen der Benelux-Staaten begrüßten zwar grundsätzlich die Vorschläge, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu verbessern. Jedoch negierte sie deren intergouvernementale Ausrichtung und ihre Anordnung außerhalb der Verträge. Diese Kritikpunkte wurden von der italienischen Regierung geteilt.<sup>847</sup>

---

<sup>840</sup> Vgl. Nonnenmacher, Günther, Eine gemeinsame Grundlage, in: FAZ vom 28.6.2000.

<sup>841</sup> Vgl. Pfeiffer, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, S. 256.

<sup>842</sup> Stellungnahme von Außenminister Fischer zur „Berlin-Rede“ des französischen Staatspräsidenten Chirac am 27.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag. Zitiert aus: ohne Angabe, Chirac fordert Avantgarde-Gruppe in Europa, in: Handelsblatt vom 28.6.2000.

<sup>843</sup> Vgl. „Europa – Wohin?“, TV-Interview mit Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac im ZDF vom 25.6.2000.

<sup>844</sup> Vgl. ohne Angabe, London wehrt sich gegen zweite EU-Liga, in: Handelsblatt vom 28.6.2000. Vgl. ohne Angabe, London ist alarmiert, in: FAZ vom 29.6.2000.

<sup>845</sup> Vgl. Berni, Marcello/Drost, Frank Matthias/Potthoff, Christian/Sennekamp, Peter/Steuer, Helmut, Die EU-Visionäre stoßen auf kühle Ablehnung, in: Handelsblatt vom 7./8.7.2000.

<sup>846</sup> Vgl. ohne Angabe, Ferrero-Waldner lehnt einen ‚französisch-deutschen Kern‘ ab – Martens kündigt an, dass der Kongress der EVP in Berlin die Frage, worauf die europäische Integration hinauslaufen soll, vertiefen wird, in: Agence Europe, Nr. 7748 vom 30.6.2000.

<sup>847</sup> Vgl. Berni, Marcello/Drost, Frank Matthias/Potthoff, Christian/Sennekamp, Peter/Steuer, Helmut, Die EU-Visionäre stoßen auf kühle Ablehnung, in: Handelsblatt vom 7./8.7.2000.



Ablehnende Stimmen kamen auch aus dem Lager der Beitrittskandidatenstaaten, die negative Auswirkungen auf die von ihnen gewünschte rasche EU-Erweiterung befürchteten und eine EU-Mitgliedschaft zweiter Klasse ablehnten.<sup>848</sup>

Besondere Kritik kam allerdings von den gouvernementalen Akteuren Frankreichs. So distanzierten sich die sozialistischen Mitglieder der französischen Regierung nicht nur umgehend von der Rede des konservativen Staatspräsidenten Chirac. Vielmehr bezweifelten sie öffentlich dessen Autorität an, Frankreich außenpolitisch zu vertreten. Zugleich mahnten sie, sich auf die Herausforderungen der Regierungskonferenz 2000 zu konzentrieren.<sup>849</sup>

Damit stand die große Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten den Vorstellungen des französischen Staatspräsidenten zur Zukunft der europäischen Integration ablehnend gegenüber. Mit Blick auf die Regierungskonferenz 2000 implizierte dies drei bedeutsame Ergebnisse. Erstens offenbarte es, wieweit die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit verbessert werden konnten. So sollten diese nach Ansicht der EU-Partner nicht außerhalb des vertraglichen Rahmens organisiert werden. Zweitens wurde mit diesen Reaktionen deutlich, dass der deutsch-französische Anspruch zur gemeinschaftlichen Führung der EU nicht mehr uneingeschränkt von den EU-Partnern akzeptiert wurde. Dies reduzierte den Handlungsspielraum für zukünftige bilaterale Initiativen. Drittens legten die innenpolitischen Reaktionen in Frankreich schonungslos offen, dass die französische Regierung erheblich unter innenpolitisch-wahltaktischem Druck stand, der schon vor Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft ihre europapolitische Autorität schmälerte.<sup>850</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erfolgte der Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft. Nun oblag der französischen Regierung die schwierige Herausforderung, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich zu Ende zu führen, die allerdings durch das bestehende Sanktionsregime gegenüber der österreichischen Regierung<sup>851</sup> und den schwierigen Bedingungen der innenpolitischen Cohabitation überschattet wurde.

---

<sup>848</sup> Vgl. Rinke, Andreas, Riga warnt vor Aufschub der Ost-Erweiterung, in: Handelsblatt vom 30.6./1.7.2000.

<sup>849</sup> Die öffentliche Kritik kam von Außenminister Védrine und Europaminister Moscovici. Demgegenüber hielt sich der französische Premierminister Jospin zurück. Vgl. ohne Angabe, Frankreichs Außenminister warnt vor einer Verfassungsdebatte in Europa, in: Handelsblatt vom 30.6./1.7.2000. Vgl. ohne Angabe, „Europa das Spektakel eines Verfassungskampfs ersparen“, in: FAZ vom 30.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Französischer Ratsvorsitz im Zeichen des Machtkampfs zwischen Chirac und Jospin, in: FAZ vom 3.7.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Europa von übermorgen, Frankreich von morgen, in: FAZ vom 3.7.2000.

<sup>850</sup> So galten der konservative Staatspräsident Chirac und der sozialistische Premierminister Jospin als die voraussichtlichen Spitzenkandidaten für die französischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2002.

<sup>851</sup> Allerdings zeichneten sich hier Bewegungen ab. So präsentierte der portugiesische Vorsitz am 28.6.2000 einen dreistufigen Vorschlag. Danach sollten vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Luzius Wildhaber, drei unabhängige Experten berufen werden. Als sog. „Drei Weis“ sollten sie die Menschenrechtssituation in Österreich analysieren. Auf dieser Grundlage sollten dann Anfang 2001 die Regierungen der 14 EU-Mitgliedstaaten eine Entscheidung treffen, ob das Sanktionsregime beendet werden könne.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft startete die Verhandlungen gemäß ihrem Programm. Dieses sah zunächst jeweils eine Sitzung der Vorbereitungsgruppe und ein Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten vor, die am 6. und am 10. Juli 2000 in Brüssel stattfanden. Inhaltlicher Mittelpunkt dieser beiden Verhandlungsrunden war die Präsentation der Arbeitsmethoden und des Programmablaufs<sup>852</sup> sowie die Weiterführung der Gespräche über einzelne Themen der Regierungskonferenz 2000. Auf der Basis des Abschlussberichts des portugiesischen Vorsitzes hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft den Delegationen Vorschläge unterbreitet. Zum einen umfasste dies einen Vorschlag zur Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.<sup>853</sup> Dieser sah eine allgemeine Erörterung zu den bisher identifizierten Vertragsbestimmungen vor. Zum anderen beinhaltete dies einen Vorschlag zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU,<sup>854</sup> in dem allgemeine Grundsätze fokussiert wurden. Dieser Vorschlag wurde von einem weiteren der italienischen Regierung flankiert.<sup>855</sup>

Diese ersten beiden Verhandlungsrunden unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft brachten wenig greifbare Resultate. Während die Aussprache über die beiden Materien ergebnislos blieb, zeigte sich bei den Arbeitsgrundsätzen eine ambivalente Resonanz. Zwar wurden die bisher identifizierten Prinzipien zur zukünftigen institutionellen Architektur der EU allgemein begrüßt. Doch äußerten einige demographisch kleine Mitgliedstaaten die Befürch-

---

Die rot-grüne Bundesregierung unterstützte diesen Vorschlag, der am 29.6.2000 von der österreichischen Regierung angenommen wurde. Vgl. Hoenig, Joachim/Steuer, Helmut, Bewegung in der Sanktionspolitik, in: Handelsblatt vom 28.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Gespräche über Ende der Sanktionen, in: FAZ vom 29.6.2000. Vgl. ohne Angabe, Österreich arbeitet mit den „drei Weisen“ zusammen, in: FAZ vom 30.6.2000.

<sup>852</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die sechste Ministertagung der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000 – Maßnahmen im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates (Feira) und Gestaltung der Arbeit, CONFER 4755/00, Brüssel, den 5.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04755d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>853</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe der Beauftragten der Regierungen der Mitgliedstaaten, Betreff: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4753/00, Brüssel, den 3.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04753d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>854</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe der Beauftragten der Regierungen der Mitgliedstaaten, Betreff: RK 2000 – Stimmenwägung, CONFER 4754/00, Brüssel, den 3.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04754d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>855</sup> So forderte die italienische Regierung eine Stimmenneugewichtung. Diese sollte die demographisch großen Staaten durch eine Stimmenspreizung machtpolitisch erheblich stärken. Damit verbunden schlug die italienische Regierung vor, die bisherige Aufteilung der Stimmen nach Staatengruppen beizubehalten. Damit sollte Deutschland weiterhin in einer Gruppe mit Frankreich, Großbritannien und Italien verbleiben. Hierbei sollten alle vier demographisch großen Mitgliedstaaten jeweils 33 Stimmen erhalten. Vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Memberstates, Cover Note from the Italian delegation to delegations, Subject: IGC 2000 – Reweighting Member States' votes in the Council of the European Union, CONFER 4751/1/00, Brussels, 16.6.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04751-r1en0.pdf> (29.12.2008).

tung, dass die französische Regierung ihren EU-Vorsitz dazu nutzen könnte, einseitig die Stellung der demographisch großen Mitgliedstaaten in der EU zu stärken.<sup>856</sup>

Parallel dazu vollzogen sich in der Problematik des Sanktionsregimes gegenüber der österreichischen Regierung neue Entwicklungen, die die Verhandlungsaktivitäten der französischen EU-Ratspräsidentschaft unmittelbar berührten. So kündigte die österreichische Regierung am 4. Juli 2000 an, bis spätestens November 2000 ein Referendum über das bilaterale Sanktionsregime durchzuführen, sollten diese bis zum informellen Europäischen Rat in Biarritz Mitte Oktober 2000 nicht aufgehoben werden. Dies verband sie mit der Drohung, hierfür nötigenfalls auch den weiteren Fortgang der Regierungskonferenz 2000 zu blockieren.<sup>857</sup>

Die französische EU-Ratspräsidentschaft reagierte umgehend darauf. So warnte sie die österreichische Regierung davor, die Regierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten zu erpressen und sich selbst damit endgültig in die europapolitische Isolation zu manövrieren.

Damit spitzte sich dieser Konflikt nicht nur für die französische EU-Ratspräsidentschaft erheblich zu.<sup>858</sup> Vielmehr legte sie in Verbindung mit ihren innenpolitischen Cohabitation-Querelen einen Fehlstart hin, der mit Blick auf die Verhandlungen von Bedeutung war. Zwar war angesichts des politisch-ökonomischen Interesses der österreichischen Regierung, die EU-Erweiterung zügig zu vollziehen, nicht wirklich mit einer Verhandlungsblockade zu rechnen. Doch sorgte ihre Entscheidung dafür, das europapolitische Prestiges und die verhandlungstechnischen Autorität der französischen EU-Ratspräsidentschaft weiter zu schmälern.

Öffentlich unbeeindruckt von diesen Entwicklungen setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. So schloss sich den ersten beiden Verhandlungsrunden eine weitere Sitzung der Vorbereitungsgruppe an, die am 14. Juli 2000 in Brüssel stattfand. Hier fokussierte die französische EU-Ratspräsidentschaft die Erörterungen auf die Reform der EU-Kommission und der verstärkten Zusammenarbeit. Dazu hatte der französische Vorsitz jeweils Vorschläge konzipiert. Diese konzentrierten sich zum einen auf die interne Organisation und die Arbeitsweise der EU-Kommission.<sup>859</sup> Zum anderen fokus-

---

<sup>856</sup> Vgl. ohne Angabe, Erste IGC-Ministertagung unter französischer Präsidentschaft – Organisation der Arbeiten, in: Agence Europe, Nr. 7755 vom 11.7.2000.

<sup>857</sup> Vgl. ohne Angabe, Wien will Referendum zu EU-Sanktionen, in: Handelsblatt vom 5.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Schlüssel setzt den EU-Partner eine Frist bis Oktober, in: FAZ vom 6.7.2000.

<sup>858</sup> So betonte der französische Premierminister am 2.7.2000, dass die französische Regierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft unabhängig vom Gutachten der „Drei Weisen“ die Sanktionen nicht abschaffen wolle. Vgl. ohne Angabe, EU-Beobachtungsstelle würdigt positive Entwicklungen in Österreich, in: FAZ vom 3.7.2000.

<sup>859</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe der Beauftragten der Regierungen der Mitgliedstaaten, Betreff: RK 2000 – Die Kommission, CONFER 4757/00, Brüssel, den 11.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04757en0.pdf> (29.12.2008).

sierten sie erleichterte und erweiterte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit.<sup>860</sup>

Zugleich erhöhte die französische EU-Ratspräsidentschaft den Verhandlungsdruck auf ihre EU-Partner. So forderten die gouvernementalen Akteure Frankreichs, den Austausch von bekannten Regierungspositionen sowie die Diskussion zur Finalität der europäischen Integration zu beenden. Dazu wiederholten sie ihren Anspruch, entweder nur einen guten oder überhaupt keinen Vertragsabschluss zu akzeptieren. Hierbei wiesen sie darauf hin, dass bei einem Scheitern der Regierungskonferenz eine Krise der EU und des Erweiterungsprozesses zu erwarten wären. Besondere Aufmerksamkeit widmete der französische EU-Vorsitz der verstärkten Zusammenarbeit. So wären erleichterte Anwendungsbedingungen der einzige Weg, eine „Zwei-Klassen-EU“ zu verhindern.<sup>861</sup> Diese Ansicht verband die französische Regierung mit einer unterschwelligen Drohung. Sollten sich hier keine für sie akzeptablen Ergebnisse einstellen, so würde sie mit der rot-grünen Bundesregierung die europäische Integration außerhalb der Verträge vorantreiben.<sup>862</sup> Zugleich nutzte der französische EU-Vorsitz diese Gelegenheit, um seine Vorstellungen zu den einzelnen Verhandlungsinhalten darzustellen. Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission sollte ein Rotationsmodell mit einer limitierten Anzahl an Kommissaren etabliert werden. Bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU strebte die französische Regierung an, die demographische Repräsentativität deutlich zu verbessern.<sup>863</sup> In diesem Kontext unterstrich sie in deutlicher Form, dass sie eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands nicht akzeptieren und – mit Blick auf die historisch-symbolischen Grundlagen der bilateralen Aussöhnung – auf einer deutsch-französischen Stimmenparität<sup>864</sup> beharren würde.<sup>865</sup> Diese Ausführungen des französischen EU-Vorsitzes

---

<sup>860</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Gruppe der Beauftragten der Regierungen der Mitgliedstaaten, Betreff: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4758/00, Brüssel, den 11.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/04758en0.pdf> (29.12.2008).

<sup>861</sup> Vgl. ohne Angabe, Französischer Ratsvorsitz will die Arbeiten der Regierungskonferenz intensivieren, in: Agence Europe, Nr. 7756 vom 12.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Keine „Neugründung“ der Europäischen Union, in: Handelsblatt vom 12.7.2000. Vgl. Bonse, Eric, Paris drückt bei der EU-Reform aufs Tempo, in: Handelsblatt vom 17.7.2000.

<sup>862</sup> Vgl. ohne Angabe, Védérine besteht auf den neuen Möglichkeiten, verstärkte Kooperationen zu entwickeln – Die Arbeit des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ muss verbessert werden, in: Agence Europe, Nr. 7748 vom 30.6.2000. Vgl. „Nein zum Bundesstaat“, Interview mit dem französischen Außenminister Védérine, in: Der Spiegel 29/2000.

<sup>863</sup> Vgl. ohne Angabe, Französischer Ratsvorsitz will die Arbeiten der Regierungskonferenz intensivieren, in: Agence Europe, Nr. 7756 vom 12.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Keine „Neugründung“ der Europäischen Union, in: Handelsblatt vom 12.7.2000. Vgl. Bonse, Eric, Paris drückt bei der EU-Reform aufs Tempo, in: Handelsblatt vom 17.7.2000.

<sup>864</sup> Hierbei bezog sich der französische Europaminister Moscovici auf eine informelle Abmachung zwischen Jean Monnet und Bundeskanzler Adenauer vom 4. April 1951. Diese ist zu finden in den Memoiren von Jean Monnet. So sagte Monnet gegenüber Bundeskanzler Adenauer: „Ich bin autorisiert, Ihnen vorzuschlagen, daß die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich in der Gemeinschaft vom Prinzip der Gleichheit getragen

wurden flankiert durch eine verschärfte innenpolitische Atmosphäre zwischen der sozialistischen Regierung und dem konservativen Staatspräsidenten Chirac.<sup>866</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung hielt sich während der ersten Verhandlungsrunden unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft öffentlich mit Stellungnahmen weitgehend zurück. Vielmehr konzentrierte sie sich darauf, ihre bisherige Position zur Regierungskonferenz 2000 und zur Finalität der europäischen Integration zu konkretisieren.<sup>867</sup>

Zum einen stellte Außenminister Fischer am 6. Juli 2000 vor dem Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments nochmals die Hauptinhalte seiner Humboldt-Rede vor und präzisierte hierbei punktuell seine Zukunftsvision. So forderte er mit Blick auf die zu geringe Reformtiefe der Regierungskonferenz 2000, nach deren Abschluss eine umfassende Reform der EU einzuleiten. Zentrale Bedeutung sollte hierbei der verstärkten Zusammenarbeit zukommen. Dies sollte als Bindeglied zwischen der Regierungskonferenz 2000 und den weiteren Integrationsschritten fungieren. Anders als in seinem ursprünglichen Entwurf sollten diese jedoch nun innerhalb der Verträge erfolgen.<sup>868</sup>

Zum anderen positionierte sich auch Bundeskanzler Schröder zur verstärkten Zusammenarbeit und zur Zukunft der europäischen Integration. Hierbei stellte er zwischen beiden eine unmittelbare Verbindung her, die der zweistufigen Reformkaskade entsprach, die die rot-grüne Bundesregierung verfolgte. Als europapolitische Priorität sollte zunächst die Regierungskonferenz 2000 abgeschlossen werden. Zeitgleich dazu sollte eine Diskussion zur Fina-

---

sein sollen, und zwar sowohl im Rat wie in der Vollversammlung und auch in allen gegenwärtigen oder künftigen europäischen Institutionen, gleichviel, ob nun Frankreich allein oder zusammen mit der französischen Union beitrifft oder Deutschland lediglich als Westdeutschland oder als wiedervereinigtes Land sich anschließt. Ich möchte persönlich anfügen, daß ich das Angebot einer Union, das am Beginn dieses Vertrages stand, immer in diesem Sinne verstanden habe, und ich glaubte Sie bei unserer ersten Begegnung so verstanden zu haben, daß Sie ebenso dächten. Der Geist der Diskriminierung ist die Ursache für die größten Unglücksfälle der Welt gewesen, die Gemeinschaft ist eine Anstrengung, ihn zu vermeiden.“ – „Sie wissen, wieviel Wert ich auf die Gleichheit der Rechte für mein Land in der Zukunft lege“, erwiderte Adenauer, „und wie sehr ich die Herrschaftsunternehmungen verurteile, in die es sich in der Vergangenheit hat hineinziehen lassen. Ich bin glücklich, ihrem Vorschlag voll zustimmen zu können, denn ich kann mir keine Gemeinschaft ohne totale Gleichheit denken, und deshalb ziehe ich jeden anderen Vorschlag zurück, auch auf wirtschaftlichen Bereichen, wie sie von unseren Repräsentanten vorgetragen wurden.“ Aus: Monnet Jean, *Erinnerungen eines Europäers*, München 1980, S. 448.

<sup>865</sup> Vgl. ohne Angabe, Moscovici (Vorsitzender einer Ministergruppe der Regierungskonferenz) bestätigt Grundsatzeinigung zwischen Frankreich und Deutschland über die institutionelle Reform und erinnert an die Prinzipien zur Gewichtung der Stimmen im Rat, in: *Agence Europe*, Nr. 7749 vom 1.7.2000. Vgl. „Nein zum Bundesstaat“, Interview mit dem französischen Außenminister Védrine, in: *Der Spiegel* 29/2000.

<sup>866</sup> So warf der französische Premierminister Jospin Staatspräsident Chirac öffentlich vor, Wahlversprechen gebrochen zu haben. Vgl. ohne Angabe, Chirac gerät von allen Seiten unter heftigen Beschuss, in: *Handelsblatt* vom 19.7.2000.

<sup>867</sup> Zeitgleich vollzogen sich personelle Veränderungen bei der deutschen Verhandlungsdelegation. So kündigte Staatsminister Zöpel an, dass er sich nach Differenzen im Auswärtigen Amt als Regierungsvertreter zurückziehen werde. Vgl. Lohse, Eckhart, Ein undiplomatischer Sozialdemokrat unter Diplomaten, in: *FAZ* vom 22.7.2000. Vgl. Bannas, Günter, Eine Fehlkonstruktion?, in: *FAZ* vom 24.7.2000.

<sup>868</sup> Darüber hinaus schlug Außenminister Fischer vor, langfristig einen europäischen Präsidenten von der EU-Bevölkerung direkt wählen zu lassen. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Fischer macht in der Europadebatte Tempo, in: *Handelsblatt* vom 7./8.7.2000.

lität der europäischen Integration eingeleitet werden, in deren Rahmen die Reden von Staatspräsident Chirac und Außenminister Fischer zentrale Bedeutung einnehmen sollten.<sup>869</sup>

Im Kontext der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 äußerte sich Bundeskanzler Schröder auch zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Angesichts der unmissverständlichen Ablehnung der französischen Regierung, eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands gegenüber Frankreich zu akzeptieren, signalisierte er zwar weiterhin Kompromissbereitschaft. Allerdings wiederholte er gleichzeitig in inhaltlich wie stilistisch äußerst zurückhaltender Form den Anspruch darauf, Deutschland machtpolitisch besser zu stellen. Zugleich hielt er sich mit eindeutigen Vorstellungen öffentlich bedeckt und forderte implizit, dass beide Regierungen in dieser Frage aufeinander zugehen sollten. So unterstrich er Mitte Juli 2000, dass die Frage der zukünftigen Stimmenverteilung zwischen beiden Regierungen

„eher eine politische als mathematische Angelegenheit ist. (...) Und weil sie ein politisches Problem ist, bin ich überzeugt, daß wir sie während der französischen Präsidentschaft regeln können“.<sup>870</sup>

Neben den dargestellten Positionierungen der rot-grünen Bundesregierung kam es zu weiteren wichtigen Entwicklungen. So bahnten sich in den deutsch-italienischen Beziehungen bilaterale Annäherungen an. In deren Mittelpunkt stand eine engere Positionsabstimmung für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Dies wurde bei einem Treffen zwischen Bundeskanzler Schröder und Premierminister Amato deutlich, das am 19. Juli 2000 in Florenz stattfand. Hier kamen beide Regierungschefs überein, ihre Anstrengungen im Rahmen der Verhandlungen so zu bündeln, dass mit ihrem Abschluss ein verfassungsgebender Prozess eingeleitet werden sollte. Diese sollte dann den Status der EU-Charta der Grundrechte sowie die Problematik der Kompetenzabgrenzung behandeln.<sup>871</sup>

Diese Entwicklungen waren aus zwei Gründen sehr bedeutsam. Zum einen wurde deutlich, dass die rot-grüne Bundesregierung nun verstärkt ihre Aufmerksamkeit darauf richtete, die Diskussion zur Finalität der europäischen Integration noch während der Regierungskonferenz 2000 in konkrete Maßnahmen umzumünzen. Damit versuchte sie sowohl den innenpolitischen Druck der Bundesländer abzufangen als auch in einer mittelfristigen Perspektive die

---

<sup>869</sup> Hierbei äußerte sich Bundeskanzler Schröder auch zu den jüngsten Zukunftsvisionen von Außenminister Fischer. So stellte er hierbei klar, dass für ihn eine Direktwahl eines europäischen Präsidenten illusorisch sei. Vgl. ohne Angabe, Schröder bekräftigt, dass Deutschland die französische Präsidentschaft zu einem Erfolg machen will – Er hält die Idee, einen Europäischen Präsidenten einzusetzen, für illusorisch, in: Agence Europe, Nr. 7761 vom 19.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Schröder lobt sich und seine Regierung, in: FAZ vom 18.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Schröder denkt nicht an EU-Präsidenten, in: Handelsblatt vom 18.7.2000.

<sup>870</sup> Stellungnahme von Bundeskanzler Schröder zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Zitiert aus: Le Figaro vom 18.7.2000, in: ohne Angabe, Schröder bekräftigt, dass Deutschland die französische Präsidentschaft zu einem Erfolg machen will – Er hält die Idee, einen Europäischen Präsidenten einzusetzen, für illusorisch, in: Agence Europe, Nr. 7761 vom 19.7.2000.

<sup>871</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder und Amato befürworten eine stärkere politische Integration der EU, in: Agence Europe, Nr. 7762 vom 20.7.2000.

politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Hierbei wurde auch deutlich, dass sich Bundeskanzler Schröder angesichts ihrer zunehmenden tagespolitischen Bedeutung verstärkt in die Finalitätsdiskussion einmischte und ein Mitspracherecht reklamierte.

Zum anderen offenbarten sich bei diesen Entwicklungen, dass die rot-grüne Bundesregierung und die französische Regierung in zwei entscheidenden Punkten diametrale Positionen besaßen. Zum einen betraf dies die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier hatte sich zwar schon in den vorangegangenen Wochen ein schwer lösbarer bilateraler Konflikt abgezeichnet hatte, der sich durch die kompromisslose Haltung der französischen Regierung weiter verschärft hatte. Zum anderen ging es um die Frage, ob die Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration im Verhandlungsrahmen der französischen EU-Ratspräsidentschaft eingebettet werden sollte. Während die rot-grüne Bundesregierung dafür plädierte, schon mit Abschluss der Regierungskonferenz 2000 verbindlich eine „Post-Nizza-Perspektive“ zu vereinbaren, lehnte dies die französische Regierung mit Blick auf die europapolitischen Herausforderungen und die innenpolitischen Schwierigkeiten ihrer EU-Ratspräsidentschaft ab. Vor diesem Hintergrund und angesichts der gemeinsamen Vorstellung, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 verbindlich eine „Post-Nizza-Perspektive“ zu vereinbaren, war die Hinwendung der rot-grünen Bundesregierung zur italienischen Regierung konsequent, da sie in dieser Frage als Vertretung eines demographisch großes EU-Gründungsmitgliedlands direkte Unterstützung versprach.

Damit hatten sich die Positionen zwischen der rot-grünen Bundesregierung und die französische Regierung zur „Post-Nizza-Perspektive“ und zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU weiter verhärtet. Dies war mit Blick auf die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 von zentraler Bedeutung. Dies ließ nicht nur eine gemeinsame Positionsabstimmung unwahrscheinlich werden. Vielmehr hatte sich damit ein weiteres Konfliktfeld etabliert, das mit Blick auf die beteiligten Akteure sowie der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Materie eine singuläre Dimension besaß.

In diesem bilateralen Sonderkonflikts hatten die rot-grüne Bundesregierung und die französische Regierung unterschiedliche verhandlungstaktische Ausgangssituationen, die für die rot-grüne Bundesregierung besser zu sein schien.

Die rot-grüne Bundesregierung war verhandlungstaktisch ohne formelle Einschränkungen, da sie die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 weder moderieren noch leiten musste. Darüber hinaus hatte sie sich bisher bei ihrem Anspruch, Deutschland im Rat der EU machtpolitisch besser zu stellen, taktisch zurückgehalten, um mögliche Verbündete nicht zu verprellen. Allerdings bestand die Gefahr, dass aufgrund historisch begründeter Befürchtungen,

Deutschland könnte angesichts seiner demographischen Sondersituation im Rat der EU die Entscheidungsfindung dominieren, die Umsetzung ihres Anspruchs gefährdet werden konnte. Demgegenüber war die französische Regierung in einem verhandlungstaktischen Dilemma. Einerseits musste sie die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 moderieren und zwischen den unterschiedlichen Positionen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vermitteln. Andererseits strebte sie an, die demographische Repräsentativität im Rat der EU zugunsten der demographisch großen Mitgliedstaaten zu verbessern und zugleich die bisherige deutsch-französische Stimmenparität zu erhalten. Unter dem Einbezug der schwierigen innenpolitischen Bedingungen der Cohabitation kam die Realisierung dieser Zielsetzungen einer Quadratur des Kreises gleich.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen fand am 24. Juli 2000 in Brüssel das erste Konklave auf der Ebene des Rats für allgemeine Angelegenheiten statt. Gemäß ihrer Verhandlungsstrategie sah die französische EU-Ratspräsidentschaft hierfür vor, die Reform der EU-Kommission und erleichterte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu erörtern. Der französische Vorsitz unterbreitete hierzu zwei Vorschläge. Der eine beschäftigte sich mit der zukünftigen internen Organisation der EU-Kommission.<sup>872</sup> Der andere fokussierte Optionen, die Initiierung der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern und ihre Anwendung auf die GASP und auf die ESVP zu erweitern.<sup>873</sup> Letzterer Vorschlag wurde von einem weiteren der spanischen Regierung flankiert.<sup>874</sup>

Ähnlich wie bei den vorangegangenen Verhandlungsrunden kamen auch in dieser keine greifbaren Ergebnisse zustande. Allerdings offenbarten sich leichte Annäherungstendenzen. Dies zeigte sich bei der Reform der EU-Kommission. Zwar blieb in der entscheidenden Frage, wie die EU-Kommission zukünftig organisiert werden sollte, der Konflikt zwischen der Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten und der Minderheit der demographisch großen Mitgliedsländer bestehen. Jedoch näherten sich beide Seiten dahingehend an, die Position des EU-Kommissionspräsidenten zu stärken und die Anzahl der Vizepräsidenten

---

<sup>872</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Interne Organisation der Kommission, CONFER 4762/00, Brüssel, den 18.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04762d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>873</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4761/00, Brüssel, den 18.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04761d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>874</sup> So schlug die spanische Regierung vor, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit auf die zweite Säule der EU auszuweiten. Allerdings sollten diese strikten Regeln unterworfen werden. Dazu sollten das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der EU, die Einbeziehung der Kommission sowie ihre prinzipielle Offenheit für alle Mitgliedstaaten gehören. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk der spanischen Delegation für die Delegationen, Betreff: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der zweiten Säule, CONFER 4760/00, Brüssel, den 14.7.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04760d0.pdf> (29.12.2008).



zu erhöhen.<sup>875</sup> Ein vergleichbares Bild ergab sich bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Auch hier blieb die Trennlinie zwischen den integrationsorientierten und der der integrations-skeptischen Mitgliedsländer bestehen. Zwar sprach sich eine große Mehrheit der integrationsorientierten Regierungen dafür aus, die verstärkte Zusammenarbeit zukünftig leichter einzuleiten.<sup>876</sup> Allerdings blieben die genauen Bedingungen und die Frage, ob ihre Anwendung auch auf die GASP und ESVP ausgedehnt werden sollte, strittig.<sup>877</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung blieb bei dieser Verhandlungsrunde bei ihren bisherigen Positionen. Hierbei fokussierte sie vor allem die verstärkte Zusammenarbeit. Gemeinsam mit der französischen Regierung warb sie dafür, ihre Initiierung deutlich zu erleichtern und in einer erweiterten EU das dafür notwendige Quorum auf acht Mitgliedstaaten festzulegen.<sup>878</sup>

Die ersten Verhandlungsrunden unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft offenbarten damit nicht nur eine ernüchternde Zwischenbilanz. Vielmehr ergab sich dabei ein doppelter Kontrast. Zum einen war zu erkennen, dass zwischen der Verhandlungsmethode und den bisher erreichten Resultate eine deutliche Diskrepanz vorlag. So divergierte das von der französischen EU-Ratspräsidentschaft verschärfte Verhandlungstempo stark zu den bisher erreichten Ergebnissen. Damit erwies sich die von der französischen Regierung beabsichtigte Intensivierung des Verhandlungsprozesses bisher als wirkungslos.

Zum anderen zeigte sich im Hinblick auf die deutsch-französischen Beziehungen ein weiterer Kontrast. Während beide Regierungen bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und der Frage, ob die Finalitätsdiskussion noch während der Regierungskonferenz 2000 zu konkreten Maßnahmen führen sollte, gelang es ihnen bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit aufgrund ihrer komplementären Interessen eine gemeinsame Haltung zu vertreten. Auf der Basis der europapolitischen Grundsatzreden von Außenminister Fischer und Staatspräsident Chirac nahmen sie hierbei sogar eine gemeinsame Vorreiterrolle ein. Allerdings stellte sich die Frage, ob sich daraus bilaterale Verhandlungsinitiativen entwickeln ließen oder ob ihr Konflikt zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat dies verhindern würde.

---

<sup>875</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach wie vor zahlreiche Meinungsverschiedenheiten über die verstärkte Zusammenarbeit und die Zusammensetzung der Kommission, in: Agence Europe, Nr. 7765 vom 26.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Verhandlungen über neuen EU-Vertrag, in: FAZ vom 26.7.2000.

<sup>876</sup> Die Trennlinie verlief hierbei zwischen den 12 Ländern der Euro-Gruppe und Großbritannien, Dänemark und Schweden. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Idee der EU-Flexibilität gewinnt Anhänger, in: Handelsblatt vom 26.7.2000.

<sup>877</sup> Dazu zählte auch die Frage, ob die EU-Kommission bei der Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit das Vorschlagsrecht erhalten sollte. Vgl. ohne Angabe, Nach wie vor zahlreiche Meinungsverschiedenheiten über die verstärkte Zusammenarbeit und die Zusammensetzung der Kommission, in: Agence Europe, Nr. 7765 vom 26.7.2000. Vgl. ohne Angabe, Verhandlungen über neuen EU-Vertrag, in: FAZ vom 26.7.2000.

<sup>878</sup> Vgl. ohne Angabe, Verhandlungen über neuen EU-Vertrag, in: FAZ vom 26.7.2000.

Nach der Sommerpause setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Hierfür plante der französische Vorsitz ein informelles Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten, das vom 2. bis 3. September 2000 in Evian stattfand. Dieses Treffen jedoch wurde durch zwei Entwicklungen überlagert. Zum einen traten neuerliche Regierungsprobleme in Frankreich zu Tage.<sup>879</sup> Zum anderen wurde gab es in Deutschland öffentliche Diskussionen darüber, den innenpolitischen Beschluss zur EU-Erweiterung über ein Referendum herbeizuführen.<sup>880</sup> Davon öffentlich unberührt setzte die französische Präsidentschaft die von ihrer Vorgängerin initiierte zwanglose Diskussion zur Zukunft der EU fort, in der auch die Reden von Außenminister Fischer und Staatspräsident Chirac fokussiert wurden. Bei diesem informellen Meinungsaustausch kristallisierten sich zwei Ergebnisse heraus. Erstens sprach sich eine deutliche Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dafür aus, nach der Ratifizierung des Vertrags von Nizza eine neue Regierungskonferenz einzuberufen. Zweitens optierte die Mehrheit der Regierungen dafür, verbesserte Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zu schaffen.<sup>881</sup>

Dieses klare Meinungsbild für eine „Post-Nizza-Perspektive“ veranlasste die französische EU-Ratspräsidentschaft, ihrer bisherige Position leicht korrigieren. So konzedierte der französische Außenminister Védrine nun, dass eine Debatte zur Zukunft der EU schon mit der Regierungskonferenz 2000 eingeleitet werden könnte. Allerdings sollte der Fokus weiterhin auf dem erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz 2000 liegen.<sup>882</sup>

Diese Entwicklungen waren aus drei Gründen von Bedeutung. Erstens zeichnete sich damit erstmalig ab, dass die EU-Mitgliedstaaten eine zweistufige Reformkaskade zur langfristigen Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU einzuleiten gedachten. Dies war ein zentrales Verhandlungsziel der rot-grünen Bundesregierung. Zweitens verfestigte sich damit die Verhandlungsgrundlage, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zu-

---

<sup>879</sup> So war am 29.8.2000 der französische Innenminister Chevènement nach schweren Auseinandersetzungen mit Premierminister Jospin zurückgetreten. Damit verlor der französische Regierungschef innerhalb weniger Monate einen weiteren wichtigen Minister aus seiner sozialistischen Partei. Vgl. Bonse, Eric, Um Jospin ist es einsam geworden, in: Handelsblatt vom 29.8.2000. Vgl. ohne Angabe, Vaillant neuer französischer Innenminister, in: FAZ vom 30.8.2000.

<sup>880</sup> So hatte der für die EU-Erweiterung zuständige EU-Kommissar, Verheugen, in einem am 2.9.2000 veröffentlichten Interview angeregt, in Deutschland einen Volksentscheid über die EU-Erweiterung durchzuführen. Damit sollte die demokratische Legitimation dieser Erweiterung vergrößert werden. Vgl. „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden“, Interview mit EU-Kommissar Günter Verheugen, in: Süddeutsche Zeitung von 2.9.2000. Vgl. ohne Angabe, EU irritiert über Verheugens Aussage zu Referendum, in: FAZ vom 4.9.2000.

<sup>881</sup> Vgl. ohne Angabe, Erster Meinungsaustausch zu Fünfzehnt nach den Reden von Joschka Fischer und Jacques Chirac – Vorsicht in Bezug auf das „Nach Nizza“ vor Bekanntwerden der Ergebnisse der Regierungskonferenz, in: Agence Europe, Nr. 7791 vom 5.9.2000.

<sup>882</sup> Vgl. ohne Angabe, Erster Meinungsaustausch zu Fünfzehnt nach den Reden von Joschka Fischer und Jacques Chirac – Vorsicht in Bezug auf das „Nach Nizza“ vor Bekanntwerden der Ergebnisse der Regierungskonferenz, in: Agence Europe, Nr. 7791 vom 5.9.2000.

sammenarbeit deutlich zu vereinfachen. Auch dies wurde von der rot-grünen Bundesregierung angestrebt. Drittens nahm die französische Regierung ihre bisherige ablehnende Haltung zurück, noch während ihrer EU-Ratspräsidentschaft eine Diskussion für eine konkrete „Post-Nizza-Perspektive“ einzuleiten. Damit näherte sich langsam der Linie der rot-grünen Bundesregierung an, die dies zur langfristigen Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU forderte.

### 3.3.2.3 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur informellen Zusammenkunft des Europäischen Rates in Biarritz

Die rot-grüne Bundesregierung nahm diese Entwicklungen zum Anlass, sich öffentlich in die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 einzubringen. Nachdem sie sich umgehend von dem Vorschlag distanziert hatte, ein nationales Referendum zur EU-Erweiterung durchzuführen,<sup>883</sup> positionierte sie sich umfassend zu einzelnen Verhandlungsmaterien der Regierungskonferenz 2000. In den Mittelpunkt stellte sie hierbei zum einen die verstärkte Zusammenarbeit, deren Anwendungsmöglichkeiten angesichts der großen institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung deutlich vereinfacht werden sollten. Allerdings sollte diese Verbesserung ausschließlich allerdings der Verträge erfolgen. So sagte Bundeskanzler Schröder am 4. September 2000 in einer außenpolitischen Grundsatzrede anlässlich der Konferenz der Leiter der deutschen Auslandsvertretungen in Berlin:

„Das Europa der Zukunft wird als politisch handlungsfähige Einheit aber nur dann eine Überlebenschance haben, wenn der Integrationsprozess differenzierter wird, als er heute ist. In einer Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten mögen nicht mehr alle Partner gleichermaßen willig und auch fähig sein, die Zusammenarbeit weiter auszubauen.

Die laufende Regierungskonferenz muss deshalb vereinfachte Regeln für das Voranschreiten besonders integrationsbereiter Mitgliedstaaten vereinbaren. Eine Vorreiterrolle Einzelner muss innerhalb des Vertragsrahmens möglich und praktikierbar sein. Die Alternative dazu wäre schlechter. Deswegen kann sie nicht unser Ziel sein. Die Alternative wäre nämlich, dass sich Formen verstärkter Zusammenarbeit außerhalb der Verträge herausbilden.“<sup>884</sup>

Zum anderen positionierten sich die gouvernementalen Akteure Deutschlands zu den weiteren Reformschritten, die nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 erfolgen sollten. Hierbei stellten sie erneut eine unmittelbare Verbindung zwischen der Regierungskonferenz 2000 und der Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration her. So sollte mittels einer zweistu-

---

<sup>883</sup> Vgl. ohne Angabe, EU irritiert über Verheugens Aussage zu Referendum, in: FAZ vom 4.9.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Prodi ruft Kommissar Verheugen zur Ordnung, in: Handelsblatt vom 4.9.2000.

<sup>884</sup> „Deutsche Politik zu Beginn des neuen Jahrhunderts“, Rede von Bundeskanzler Schröder bei der Konferenz der Leiterinnen und Leitern der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 53 vom 4.9.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

figen Reformkaskade umfassende institutionelle Reformen durchgeführt werden, die langfristig die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sichern sollte.

Der erste kurzfristig angelegte Schritt sollte sich auf die fristgerechte Beendigung der Regierungskonferenz 2000 konzentrieren, die die Voraussetzungen für eine zügige EU-Erweiterung schaffen sollte. So sagte Bundeskanzler Schröder in seiner Rede vor den Leitern der deutschen Auslandsvertretungen in Berlin:

„In wegweisenden Reden haben Präsident Chirac und Bundesminister Fischer erste Vorstellungen zur Zukunft der Europäischen Union entwickelt. Dies waren nicht Äußerungen - ich habe nur die deutsche Seite zu kommentieren - ausschließlich privater Personen. Mir liegt daran, dass das schon die Position der Bundesregierung ist, auch wenn Einzelheiten dieser Visionen noch diskutiert werden müssen. Es gilt aber allemal: Die skizzierte Richtung stimmt. Übrigens stimmt auch das Tempo. Wir, die Deutschen, sind an einer zügigen Erweiterung nach Osten interessiert. Wir sind es übrigens nicht nur wegen des politischen Projektes Europa, sondern wir sind es auch aus einem eigenen nationalen ökonomischen Interesse heraus. (...) Hier liegt der Grund, warum Deutschland an einer termingerechten Erweiterung interessiert ist. Mich beschäftigt in diesem Zusammenhang die Frage, wie wir über Nizza hinaus das kurzfristige Ziel einer Reform der Entscheidungsverfahren mit der mittel- und langfristigen Gestaltung der Union verbinden können. Ich halte ein zweistufiges Verfahren für aussichtsreich: In einem ersten Schritt reformieren wir in Nizza die europäischen Entscheidungsverfahren und verabschieden die Grundrechtscharta als politische Proklamation.“<sup>885</sup>

Als zweiten mittel- bis langfristigen Schritt plante die rot-grüne Bundesregierung zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU einen verfassungsgebenden Prozess mit tiefgreifenden institutionellen Reformen, der von einer weiteren Regierungskonferenz abgeschlossen werden sollte. Hierbei konkretisierte sie erstmals ihre dahingehenden Vorstellungen. Danach sollte zunächst mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 der verfassungsgebende Prozess verbindlich eingeleitet werden. Dieser sollte sich dem Institutionengefüge und den Entscheidungsverfahren einer erweiterten EU widmen.

Als verbindliche Inhalte schlug die rot-grüne Bundesregierung vier Verhandlungsmaterien vor. Diese umfassten erstens die Regelung der Kompetenzabgrenzung, zweitens die Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, drittens die Vereinfachung der Verträge und viertens die Klärung der Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der EU. Abgeschlossen werden sollte dieser Konstitutionalisierungsprozess von einer Regierungskonferenz, die im Jahr 2004 stattfinden sollte. Mit Blick auf die Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenstaaten, dass ihr EU-Beitritt zügig erfolge, und den daraus sich ergebenden politisch-ökonomischen Vorteile für Deutschland sollte dieser verfassungsgebende Prozess sich nicht auf die EU-Erweiterung auswirken. Vielmehr sollte er diesen flankieren und die Vorstellungen der zukünftigen Mitgliedstaaten berücksichtigen. Dies unterstrich Bundeskanzler Schröder in seiner Rede anlässlich der Konferenz der Leiter der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin:

---

<sup>885</sup> Ebd.

„In einem zweiten Schritt sollten wir dann einerseits die Frage der Kompetenzabgrenzung auf europäischer Ebene angehen, andererseits den Text der Grundrechtscharta in die Verträge übernehmen und uns drittens mit der Problematik der Gewaltenteilung zwischen den Brüsseler Institutionen auseinander setzen. Damit wären wir mitten in einer Verfassungsdiskussion, die ich im Übrigen für unausweichlich halte. Die europäischen Bürger haben im Angesicht des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses einen Anspruch auf eine präzise und für jedermann verständliche Verfassung, die auch die Frage der Abgrenzung der Kompetenzen innerhalb und zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen vernünftig löst. Die Verfassungsdiskussion sollte in eine umfassende Regierungskonferenz münden, die etwa 2004 zusammentreten könnte und der eine breite öffentliche Diskussion in ganz Europa vorausgehen hätte. Das ist sicher eine vernünftige und berechtigte Forderung. Ich werde meinen Kollegen im Europäischen Rat vorschlagen, die Einberufung einer solchen Konferenz schon in Nizza verbindlich zu vereinbaren. Zur Vermeidung von Missverständnissen aber so viel: Der Abschluss dieser zweiten Konferenz wäre selbstverständlich keine neue Voraussetzung für eventuelle Beitritte. Die Messlatte für die Kandidaten bleibt so, wie wir es in Helsinki beschlossen haben, also unverändert.“<sup>886</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung äußerte sich auch zur Verhandlungsmethode des angestrebten europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. Ausgehend von den guten Erfahrungen, die bei der Entwicklung der EU-Charta der Grundrechte deutlich wurden, schlug sie hierfür die Konventsmethode vor. In diesem sollten Persönlichkeiten vertreten sein, die nicht ausschließlich aus den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stammen sollten. Der Konvent selbst sollte einen Entwurf zur zukünftigen institutionellen Gestalt der EU konzipieren, der Grundlage für die 2004 geplante Regierungskonferenz werden sollte.

Schließlich positionierte sich die rot-grüne Bundesregierung zur Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen der europäischen Integration. Hier strebte sie sowohl für die Regierungskonferenz 2000 als auch für den geplanten Konstitutionalisierungsprozess der EU eine bilaterale Integrationsmotorrolle an. Dies betonte Außenminister Fischer in seiner Rede anlässlich der Konferenz der Leiter der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin:

„Entscheidend für die Erweiterungsfähigkeit ist ein Erfolg der laufenden Regierungskonferenz. Wir werden Frankreich mit all unseren Kräften dabei unterstützen, in Nizza zu einem substantiellen und erfolgreichen Ergebnis zu gelangen. Deutschland und Frankreich bilden gemeinsam den Motor der europäischen Integration, und dieses ganz besondere Verhältnis ist in seiner europäischen Funktion auch nicht austauschbar. Es ist für die Zukunft Europas von allergrößter Bedeutung, dass wir diesen Integrationsmotor wieder auf volle Touren bringen konnten.

Nach Nizza wird es zum einen darauf ankommen, integrationswilligen Staaten durch den Ausbau der verstärkten Zusammenarbeit ein weiteres Vorangehen zu ermöglichen. Zugleich wird die Verfassungsdebatte schon sehr bald und mit Macht in den Mittelpunkt der Europapolitik rücken. Die Kernfrage wird dabei die Frage nach der Souveränitätsteilung zwischen Europa und den Nationalstaaten sein. Zur Behandlung dieser Thematik würde sich die Einsetzung eines „Konvents“ aus unabhängigen Beratern, wie es sich bei der EU-Grundrechtscharta bewährt hat, anbieten.“<sup>887</sup>

Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung ihre zweiteilige Strategie für die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration konzeptionell abgerundet. Diese sah einen europäi-

---

<sup>886</sup> Ebd.

<sup>887</sup> „Multilateralismus als Aufgabe deutscher Außenpolitik“, Rede von Außenminister Fischer bei der Konferenz der Leiterinnen und Leitern der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 53 vom 4.9.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

schen Konstitutionalisierungsprozess vor. Dieser sollte noch mit der laufenden Regierungskonferenz 2000 eingeleitet, von einem verfassungsgebenden „Konvent“ aus nichtgouvernementalen Akteuren maßgeblich bestimmt und im Jahr 2004 mit einer umfassenden Regierungskonferenz abgeschlossen werden.

Diese Strategie war mit Blick auf die Einbeziehung innen- und außenpolitischer Anforderungen, ihrer inhaltlichen Reichweite sowie ihrer konzeptionellen Ausrichtung von zentraler Bedeutung. Zugleich offenbarte sie wichtige personalpolitische Verschiebungen, die die öffentliche europapolitische Positionierung der rot-grünen Bundesregierung betraf.

Erstens berücksichtigte diese Zukunftsstrategie die innenpolitischen Vorgaben der Bundesländer, die zur Sicherung ihres machtpolitischen Handlungsspielraums gefordert hatten, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen verbindlichen Einstieg in die Materie der Kompetenzabgrenzung zu vereinbaren.

Zweitens beachtete diese Strategie außenpolitisch die Erwartungen der Beitrittskandidaten, die darauf setzten, dass die rot-grüne Bundesregierung die EU-Erweiterung zügig vorantrieb. Damit verbunden bot diese komplementäre Zukunftsstrategie den Beitrittskandidatenstaaten die Chance, noch während des Vollzugs der EU-Erweiterung gleichberechtigt an der institutionellen Gestaltung einer erweiterten EU mitzuwirken.

Drittens formulierte diese Zukunftsstrategie ambitionierte inhaltlich-methodische Vorgaben für den europäischen Konstitutionalisierungsprozess. So sollte dieser schon mit dem Ende der Regierungskonferenz 2000 starten. Herausragende Bedeutung kam hierbei der vorgeschlagenen „Konventsmethode“ zu, die im Rahmen des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses als zentrales Element fungieren sollte. Mit der Wahl dieser methodischen Herangehensweise nahmen die gouvernementalen Akteure Deutschlands eine Abkehr von der bisherigen Verhandlungsmethode der Regierungskonferenzen vor. Dies kam verhandlungstechnisch und demokratietheoretisch einem Paradigmenwechsel gleich. So bot die Konventsmethode gegenüber einer Regierungskonferenz die Chance, die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse durch den Einbezug nichtgouvernementaler Akteure in ihrer politischen Legitimation zu stärken. Dies galt insbesondere mit Blick auf den singulären demokratie- und staatsrechtlichen Charakter eines europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. Mit der Entscheidung, hierfür einen verfassungsgebenden Konvent einzuberufen, trugen die gouvernementalen Akteure Deutschlands nicht nur der Kritik an der ausschließlich intergouvernemental geprägten und intransparent erfolgenden Verhandlungsmethode der Regierungskonferenzen Rechnung. Vielmehr entsprachen sie damit den normativen Traditionen ihrer jeweiligen Parteien und

auch ihrer gemeinsamen Koalitionsvereinbarung, in der sie sich für ein bürgernahes Europa mit demokratischen und transparenten Institutionen und Verfahren ausgesprochen hatten.<sup>888</sup>

Viertens wurde mit der konzeptionellen Abrundung der zweiteilig-komplementären Zukunftsstrategie auch deutlich, dass sich in der rot-grünen Bundesregierung wichtige personalpolitische Veränderungen vollzogen, die die öffentliche Artikulation ihrer Verhandlungsziele betrafen. So übernahm Bundeskanzler Schröder hier zunehmend die Führungsrolle. Diese Entwicklung entsprach einerseits der starken Bedeutung, die die nationalen Regierungschefs in der Abschlussphase einer Regierungskonferenz 2000 übernahmen. So sind nur sie in der Lage, politische Entscheidungen von großer integrationspolitischer Tragweite zu treffen.<sup>889</sup> Andererseits vermittelte diese Entwicklung gleichzeitig den Eindruck, dass Bundeskanzler Schröder verstärkt auf die außenpolitische Präsenz seines Außenministers reagierte, die ihm im Zuge der von ihm initiierten Diskussion zur Finalität der europäischen Integration zukam und in der nun Bundeskanzler Schröder eine Schlüsselrolle für sich beanspruchte.

Mit dieser zweiteilig-komplementären Strategie besaß die rot-grüne Bundesregierung in der Diskussion zur Finalität der europäischen Integration die Vorreiterrolle. So wiederholte die rot-grüne Bundesregierung damit nicht nur ihren Anspruch, bei der institutionellen Gestaltung einer erweiterten EU eine zentrale Rolle einzunehmen. Vielmehr erhöhte sie zugleich den Druck auf ihre EU-Partner, noch während der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess verbindlich einzuleiten.

Insgesamt hatte die rot-grüne Bundesregierung damit eine Strategie für die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration erstellt, die sowohl durch ihre konzeptionelle Kohärenz als auch durch ihre inhaltliche Komplementarität überzeugte und mit der sie eine sehr integrationsorientierte Haltung demonstrierte. Zugleich erschien ihre Strategie als probater Versuch, ihre bisherige asymmetrische Vertiefungs- und Erweiterungspolitik im Rahmen eines langfristig angelegten europäischen Konstitutionalisierungsprozess wieder auszugleichen.

Diese umfassenden Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung berührten allerdings die Aktivitäten der französischen EU-Ratspräsidentschaft. Vor dem Hintergrund der schleppenden Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 reagierte diese auf diese unilateral lancierten Vorschläge der rot-grünen Bundesregierung sehr reserviert. So zeigte sich die französische EU-Ratspräsidentschaft irritiert, dass die rot-grüne Bundesregierung einen europäischen

---

<sup>888</sup> Vgl. „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, S. 54.

<sup>889</sup> Vgl. Janning, Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, S. 318.

Konstitutionalisierungsprozess anstrebe. Zugleich mahnte sie erneut an, den europapolitischen Fokus auf die laufende Regierungskonferenz 2000 zu richten.<sup>890</sup>

Damit führte die Initiative der rot-grünen Bundesregierung zu weiteren Verstimmungen in den deutsch-französischen Beziehungen. Nachdem die französische Regierung schon bei der Forderung der rot-grünen Bundesregierung eingelenkt war, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 verbindlich einen „Post-Nizza-Prozesses“ einzuleiten, sah sie sich nun erneut mit weiteren deutschen, unilateral lancierten Vorschlägen konfrontiert, die ihre Verhandlungsstrategie empfindlich trafen. So musste sie nun befürchten, dass die mittel- bis langfristige Perspektive einer umfassenden Regierungskonferenz den von ihr gewünschten nötigen verhandlungstaktischen Handlungsdruck aus den noch laufenden Verhandlungen nehmen und zu geringen Ergebnissen führen konnte. Dies berührte nicht nur die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU. Vielmehr hätte dies auch einen herben Prestigeverlust der französischen EU-Ratspräsidentschaft bedeutet.

Somit hatten sich die bilateralen Konfliktfelder – die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU und die integrationspolitische Zukunft der EU – weiter verfestigt. Diese Konfliktkonstellation barg angesichts der machtpolitisch sowie symbolisch brisanten Materien die Gefahr, dass sie die stockenden Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 überlagern konnte.

Von diesen Entwicklungen unbeeindruckt setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Dieses sah nun zwei weitere Sitzungen der Vorbereitungsgruppe vor, die am 4. und 11. September 2000 in Brüssel stattfanden. Mit Ausnahme der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und der Sitzverteilung im EP sollten alle Verhandlungsmaterien im Fokus stehen. Diese Verhandlungsrunden wurden durch Entwicklungen überlagert, die sich auf das noch immer bestehende bilaterale Sanktionsregime gegenüber der österreichischen Regierung bezogen. So zeichnete sich nach dem am 8. September 2000 veröffentlichten positiven Bericht der „Drei Weisen“ das Ende der bilateralen Sanktionen ab, die am 12. September 2000 vom französischen Vorsitz offiziell beendet wurden.<sup>891</sup>

---

<sup>890</sup> So verweigerte der französische Außenminister Védérine, der während der Reden von Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer anlässlich der jährlichen Botschafterkonferenz am 4.9.2000 in Berlin anwesend war, eine Stellungnahme zu den deutschen Vorschlägen. Vgl. ohne Angabe, Schröder will weitere EU-Reformkonferenz ab 2004, in: Handelsblatt vom 5.9.2000.

<sup>891</sup> Nach dem positiven Bericht der „Drei Weisen“ hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft zunächst nur angekündigt, eine neue abgestimmte Haltung der EU-14 herbeizuführen. Allerdings machten die Regierungen der skandinavischen Länder und Großbritanniens klar, dass sie eine rasche Aufhebung der Sanktionen wünschten. Die rot-grüne Bundesregierung nahm hierbei eine ambivalente Position ein. Zwar begrüßte sie einerseits das positive Gutachten der „Drei Weisen“. Doch andererseits gab sie zu verstehen, dass sie die Vorgaben des französischen Vorsizes abwarten wolle. An diese Marschlinie hielt sich sie am Ende jedoch nicht. Vielmehr gab sie noch vor der offiziellen Ankündigung des französischen Vorsizes die Aufhebung der bilateralen Sanktionen bekannt. Vgl. Steppacher, Burkard, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang



Analog zum Verhandlungsprogramm und angesichts der geschilderten europapolitischen Entwicklungen hatte der französische Vorsitz den nationalen Delegationen drei Vorschläge übermittelt. Der erste beinhaltete eine novellierte Liste mit Politikfeldern, die nach den bisherigen Erörterungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten.<sup>892</sup> Der zweite Vorschlag sah Grundsätze für erleichterte und auf die GASP erweiterte Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit vor,<sup>893</sup> der von einem weiteren Vorschlag der belgischen Regierung flankiert wurde.<sup>894</sup> Der dritte bezog sich auf sonstige Themengebiete. Zu denen gehörte neben der Vereinfachung der Verträge auch die Überarbeitung des Artikels 7 EU-Vertrag,<sup>895</sup> dessen Novellierung nun auch von der französischen EU-Ratspräsidentschaft gefordert wurde.<sup>896</sup>

Die Verhandlungen in den beiden Sitzungen der Vorbereitungsgruppe ergaben ein ambivalentes Ergebnisbild. Einerseits kamen in drei zentralen Verhandlungsthemen weiterhin keine greifbaren Resultate zustande. Erstens betraf dies die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So hielten sich die nationalen Delegationen entweder mit ihren Positionen bedeckt oder es zeigten sich zwischen ihnen erhebliche Meinungsverschiedenheiten, die sich insbesondere in den steuer- und sozialpolitischen Vertragsbestimmungen manifestierten.<sup>897</sup> Zweitens galt dies der Frage der Ausdehnung

---

(Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 67-74, S. 68 Vgl. ohne Angabe, Die drei Weisen empfehlen Aufhebung der EU-Sanktionen, in: FAZ vom 9.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Ende der Sanktionen gegen Wien in Sicht, in: Handelsblatt vom 11.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Die EU-Partner heben Sanktionen gegen Österreich auf, in: FAZ vom 13.9.2000. Vgl. Lohse, Eckart, Auf einmal fehlt die Lautstärke, in: FAZ vom 13.9.2000.

<sup>892</sup> Dieser Vorschlag der französischen EU-Ratspräsidentschaft umfasste insgesamt 43 Bestimmungen des EU- und des EG-Vertrags. Dazu zählten u.a. die Ernennung des Generalsekretärs des Rates der EU und der GASP-Sonderbeauftragten, die Struktur- und den Kohäsionsfonds, die Asyl- und Visumpolitik, Maßnahmen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit sowie Ausführungsbestimmungen zur Sozial- und Steuerpolitik. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4767/00, Brüssel, den 29.8.2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04767d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>893</sup> Als verbindliche Prinzipien sollten u.a. die ausschließliche Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im vertraglichen Rahmen, die Nichtdiskriminierung, die Offenheit für weitere Mitgliedstaaten sowie die Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes gelten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4766/00, Brüssel, den 30.8.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04766d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>894</sup> Der belgische Vorschlag sah die Abschaffung des Veto-Rechts sowie die Ausdehnung der Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit auf operative Elemente der GASP vor. Vgl. CONFER 4767/00, S. 2ff.

<sup>895</sup> Dazu kam ein informeller Vorschlag der finnischen Regierung, die während des informellen Treffens des Rats für allgemeine Angelegenheiten in Evian den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskommission (EMRK) anregt hatte. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betreff: Regierungskonferenz 2000 – Sonstige Fragen, die in den Vorschlägen der Delegationen angesprochen werden, CONFER 4768/00, Brüssel, den 6.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04768d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>896</sup> Vgl. ohne Angabe, Die österreichische Regierung demonstriert Zuversicht, in: FAZ vom 12.9.2000.

<sup>897</sup> So lehnten die Regierungen von Großbritannien, Irland und der skandinavischen Länder die französischen Vorschläge für eine Ausdehnung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der Steuer- und Sozialpolitik ab.

der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments. Auch hier offenbarte sich eine eindeutige Mehrheit, die eine automatische Verknüpfung der beiden Verhandlungsgegenstände und eine machtpolitische Aufwertung des EPs weiterhin ablehnte.<sup>898</sup> Drittens traf dies auf die Reform der EU-Kommission zu. So standen sich die Regierungen der demographisch kleinen und die der großen EU-Mitgliedstaaten weiterhin unversöhnlich gegenüber, die entweder das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ oder eine quantitative Limitierung der Kommissionsmitglieder unterhalb der zukünftigen Anzahl an Mitgliedstaaten forderten.<sup>899</sup>

Andererseits zeichneten sich in vier weiteren Verhandlungsgegenständen bedeutsame Bewegungen ab. Erstens bezog sich dies auf die Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Hier befürworteten die Delegationen die von der französischen EU-Ratspräsidentschaft erarbeiteten Anwendungsgrundsätze.<sup>900</sup> Zweitens kristallisierte sich bei der Reform der EU-Kommission eine Mehrheit heraus, die die Stellung des Kommissionspräsidenten stärken wollte.<sup>901</sup> Drittens waren Fortschritte bei der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag zu verzeichnen. So plädierte eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dafür, zum Schutz der normativen Grundlagen der EU zukünftig ein gemeinsames Frühwarnsystem zu etablieren.<sup>902</sup> Allerdings blieben Fragen der konkreten Umsetzung strittig.<sup>903</sup> Letztlich wurde einmütig die von der EU-

---

Allerdings waren leichte Annäherungstendenzen bei der Umwelt- und Handelspolitik zu erkennen. Vgl. ohne Angabe, Wiederaufnahme der Verhandlungen der Fünfzehn in der Vorbereitungsgruppe, in: Agence Europe, Nr. 7792 vom 6.9.2000. Vgl. Rinke, Andreas, Berlin legt Liste für EU-Mehrheitsentscheidungen vor, in: Handelsblatt vom 6.9.2000. Vgl. Hoenig, Joachim, Paris will Vetorecht in der Außenpolitik behalten, in: Handelsblatt vom 11.9.2000.

<sup>898</sup> Vgl. ohne Angabe, Wiederaufnahme der Verhandlungen der Fünfzehn in der Vorbereitungsgruppe, in: Agence Europe, Nr. 7792 vom 6.9.2000.

<sup>899</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach den Diskussionen der Vimont-Gruppe glaubt Brok, dass die EU einen Überwachungsmechanismus für die Verletzung der Werte der EU annehmen wird – Positionen in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission bestätigt – Positive Diskussion über den Gerichtshof, in: Agence Europe, Nr. 7797 vom 13.9.2000.

<sup>900</sup> Vgl. ohne Angabe, Wiederaufnahme der Verhandlungen der Fünfzehn in der Vorbereitungsgruppe, in: Agence Europe, Nr. 7792 vom 6.9.2000.

<sup>901</sup> So sollte der Kommissionspräsident zukünftig die Möglichkeit erhalten, Ressorts zu verteilen und bestehende Zuweisungen wieder aufzuheben. Vgl. ohne Angabe, Nach den Diskussionen der Vimont-Gruppe glaubt Brok, dass die EU einen Überwachungsmechanismus für die Verletzung der Werte der EU annehmen wird – Positionen in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission bestätigt – Positive Diskussion über den Gerichtshof, in: Agence Europe, Nr. 7797 vom 13.9.2000.

<sup>902</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach den Diskussionen der Vimont-Gruppe glaubt Brok, dass die EU einen Überwachungsmechanismus für die Verletzung der Werte der EU annehmen wird – Positionen in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission bestätigt – Positive Diskussion über den Gerichtshof, in: Agence Europe, Nr. 7797 vom 13.9.2000.

<sup>903</sup> Vgl. ohne Angabe, Die verstärkte Zusammenarbeit muss ausreichend „flexibel und gastlich“ sein, sagt Védrine – Schwierigkeiten mit Artikel 7 – Eine nur „politische“ Charta nicht unterschätzen, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 20.9.2000.

Kommission angeregte Vereinfachung der Verträge abgelehnt. Jedoch sollte dieses Vorhaben nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 realisiert werden.<sup>904</sup>

Diesen beiden Sitzungen der Vorbereitungsgruppe schloss sich das nächste Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten an, das am 18. September 2000 in Brüssel stattfand. Die französische EU-Ratspräsidentschaft fokussierte hier eine vertiefte Diskussion über zwei Verhandlungsgegenstände, bei denen bisher kaum Fortschritte erzielt worden waren. Dies waren zum einen die Reform der EU-Kommission und zum anderen die Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Zu letzter Thematik erstellte sie auf der Basis der beiden vorangegangenen Verhandlungsrunden eine überarbeitete Vorschlagsliste, mit der die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten der Vorbereitungsgruppe Leitlinien für zielführende Gespräche vorgeben sollten.<sup>905</sup> Jedoch kam dieses Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten unter schlechten verhandlungsatmosphärischen Bedingungen zustande. So hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft den Konflikt zur Reform der EU-Kommission dadurch weiter verschärft, indem sie den Regierungen der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten offen drohte.<sup>906</sup>

Vor diesem Hintergrund blieben auch die Ergebnisse dieses Treffens enttäuschend. So konnten in beiden Materien keine greifbaren Ergebnisse erzielt werden. Zum einen galt dies für die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren. Hier hielten sich die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten weiterhin mit Stellungnahmen zurück oder äußerten Vorbehalte gegenüber den französischen Vorschlägen. Allerdings deuteten sich leichte Bewe-

---

<sup>904</sup> So hatte schon der Europäische Rat von Santa Maria da Feira eine Vereinfachung der Verträge im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 abgelehnt. Vgl. ohne Angabe, Laut Ratsvorsitz kommt Bewegung in die Verhandlungen, wenngleich noch wesentliche Fragen offen sind, in: Agence Europe, Nr. 7798 vom 14.9.2000.

<sup>905</sup> So konnte die französische EU-Ratspräsidentschaft die identifizierten Bestimmungen des EU-/EG-Vertrags von 43 auf 49 erweitern. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die RK-Ministertagung, Betreff: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4770/00, Brüssel, den 14.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04770d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die RK-Ministertagung, Betreff: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4770/00, ADD1, Brüssel, den 14.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04770-a1d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>906</sup> Ursache für die Zuspitzung des Konflikts waren Äußerungen des französischen Europaministers Moscovici. Angesichts des Widerstands der demographisch kleinen Mitgliedsländer, keine Kommissionsgröße unterhalb der zukünftigen Anzahl an Mitgliedstaaten zu akzeptieren, erklärte Moscovici, dass die demographisch großen Länder in diesem Fall auf ihren zweiten Kommissar nicht verzichten werden. Diese Drohkulisse erzeugte bei einigen Regierungen der demographisch kleinen Mitgliedstaaten erheblichen Unmut. Vgl. ohne Angabe, Montag, Ministertagung der RK, in: Agence Europe, Nr. 7799 vom 15.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Laut Ratsvorsitz kommt Bewegung in die Verhandlungen, wenngleich noch wesentliche Fragen offen sind, in: Agence Europe, Nr. 7798 vom 14.9.2000.

gungstendenzen in einzelnen Vertragsbestimmungen an.<sup>907</sup> Obgleich damit weiterhin kein Konsens vorhanden war, welche Politikfelder zukünftig in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollten, erteilten die Außenminister der Vorbereitungsgruppe den Auftrag, bereits Entwürfe für das neue Vertragswerk auszuarbeiten.<sup>908</sup>

Zum anderen traf dies auf die Reform der EU-Kommission zu. Hier prallten erneut die unterschiedlichen Zielsetzungen der EU-Partner unvermittelt aufeinander. Zugleich verschärfte die französische EU-Ratspräsidentschaft den Konflikt weiter, da sie parteiisch zugunsten der demographisch großen Mitgliedstaaten agierte. So hielt die Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten ihre Forderung aufrecht, das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen. Zugleich signalisierte sie zurückhaltend ihre Kompromissbereitschaft, die interne Struktur der EU-Kommission zukünftig stärker zu hierarchisieren. Demgegenüber plädierte die Minderheit der demographisch großen Staaten für Organisationsmodelle, bei denen die Anzahl der Kommissionsmitglieder unterhalb der zukünftigen Anzahl an EU-Mitgliedstaaten liegen sollte.<sup>909</sup> Dies verbanden die demographisch großen Mitgliedstaaten mit einer subtilen Junktindrohung. So wollten sie eine Reform der EU-Kommission nur dann akzeptieren, wenn die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich verbessert und die interne Struktur der EU-Kommission stärker hierarchisiert würde.<sup>910</sup> Angesichts dieser unüberbrückbaren Positionen beschlossen die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten, die Reform der EU-Kommission an die Staats- und Regierungschefs zu überweisen, die sich damit auf dem informellen Europäischen Rat in Biarritz im Oktober 2000 auseinandersetzen sollten.<sup>911</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung nutzte diese drei Verhandlungsrunden, um sich zu den einzelnen Materien zu positionieren. Dies umfasste sowohl die originären Verhandlungsgegenstände der Regierungskonferenz 2000 als auch über deren Rahmen hinausgehende Zielsetzungen.

---

<sup>907</sup> Vgl. ohne Angabe, Die verstärkte Zusammenarbeit muss ausreichend „flexibel und gastlich“ sein, sagt Védrine – Schwierigkeiten mit Artikel 7 – Eine nur „politische“ Charta nicht unterschätzen, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 20.9.2000.

<sup>908</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Ausweitung der Mehrheitsabstimmung stagniert – Frau Fontaine fordert die Fünfzehn auf, ihren politischen Willen zu zeigen, in: Agence Europe, Nr. 7801 vom 19.9.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Fünfzehn Partner unter Druck, in: FAZ vom 20.9.2000.

<sup>909</sup> Bei der Reform der EU-Kommission standen sich zehn demographisch kleine und fünf demographisch große Mitgliedstaaten gegenüber. Obgleich damit das Mehrheitsverhältnis eindeutig war, vertrat die französische EU-Ratspräsidentschaft weiterhin die Auffassung, dass die zukünftige Größe der EU-Kommission auf 20 Mitglieder beschränkt werden sollte. Vgl. ohne Angabe, Die von den großen Mitgliedstaaten gewünschte Begrenzung der Zahl der EU-Kommissare ist offenbar eine schwierige Option, in: Agence Europe, Nr. 7802 vom 20.9.2000.

<sup>910</sup> Vgl. ohne Angabe, Die von den großen Mitgliedstaaten gewünschte Begrenzung der Zahl der EU-Kommissare ist offenbar eine schwierige Option, in: Agence Europe, Nr. 7802 vom 20.9.2000.

<sup>911</sup> Vgl. ebd.

Bei den originären Verhandlungsthemen konkretisierte sie ihre Vorstellungen zur Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier erklärte sie – vorbehaltlich einer abschließenden Positionsabstimmung mit den Bundesländern – ihre Bereitschaft, auch in für sie wichtigen Politikfeldern auf ihr nationales Vetorecht zu verzichten.<sup>912</sup> Zugleich erneuerte die rot-grüne Bundesregierung ihre Zielsetzung, das Europäische Parlament machtpolitisch zu stärken. So sollten alle Politikfelder, die in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten, automatisch mit der Ausweitung des Kodezisionsverfahrens verbunden werden.<sup>913</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung positionierte sich ebenfalls zur Reform der EU-Kommission und zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Hinsichtlich der EU-Kommission forderte sie tiefgreifende Veränderungen. So sollte ihre Größe auf maximal 20 Kommissare begrenzt werden. Hierbei unterstützte sie zurückhaltend die Drohkulisse der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die einer Reform der EU-Kommission nur dann zustimmen wollte, wenn die EU-Kommission stärker hierarchisiert und die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantiell verbessert würde.<sup>914</sup> Hinsichtlich der Stimmenverteilung im Rat der EU erneuerte die rot-grüne Bundesregierung ihre Ansicht, dass sie sowohl gegenüber einer Neugewichtung der Stimmen als auch dem Prinzip der doppelten einfachen Mehrheit offen sei. Jedoch hielt sie sich mit konkreten Vorstellungen zurück.<sup>915</sup> Allerdings forderte sie zurückhaltend, Deutschland gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten stimmentechnisch aufzuwerten. Zugleich unterstrich sie in dieser Fra-

---

<sup>912</sup> Dieser Positionierung ging eine inhaltliche Abstimmung der einzelnen Bundesministerien voraus. Die Bereitschaft der rot-grünen Bundesregierung, weitere Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen, umfasste im Einzelnen die Struktur- und den Kohäsionsfonds, die polizeiliche Zusammenarbeit sowie die Harmonisierung von Umwelt- und Energiesteuern. Auch bei der GASP sollten Mehrheitsentscheidungen möglich sein. Allerdings sollten davon die verteidigungspolitischen und militärischen Bestimmungen ausgenommen werden. Noch nicht abschließend festgelegt waren die Positionen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie zur Sozial- und Kulturpolitik. Vgl. Rinke, Andreas, Deutschland zu Verzicht auf Vetorechte in der EU bereit, in: Handelsblatt vom 6.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Deutschland schlägt vor, Ratsbeschlüsse betreffend steuerpolitische Aspekte und die Strukturfonds künftig mehrheitlich zu treffen, in: Agence Europe, Nr. 7794 vom 8.9.2000.

<sup>913</sup> Der deutsche Vertreter in der Vorbereitungsgruppe, Gunter Pleuger, stellte am 19.9.2000 dem Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung vor. Vgl. ohne Angabe, Gunter Pleuger kann sich einen nach Nizza beginnenden Konvent vorstellen, der an der „Verfassungsfrage“ arbeiten wird – Öffnung Deutschlands bezüglich der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 21.9.2000.

<sup>914</sup> Vgl. ohne Angabe, Pleuger will eine kleinere Kommission, in: Agence Europe, Nr. 7802 vom 20.9.2000.

<sup>915</sup> Vgl. ohne Angabe, Gunter Pleuger kann sich einen nach Nizza beginnenden Konvent vorstellen, der an der „Verfassungsfrage“ arbeiten wird – Öffnung Deutschlands bezüglich der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 21.9.2000.

ge ihre Kompromissbereitschaft. So machte sie deutlich, dass sie ihre Forderung nicht streng demographisch proportional, sondern politisch-symbolisch verstehe.<sup>916</sup>

Hinsichtlich der Reform der verstärkten Zusammenarbeit sprach sich die rot-grüne Bundesregierung für den französischen Vorschlag aus, ihre Initiierung mit einem Quorum von acht Staaten zu erleichtern und ihre Anwendung auf die GASP auszudehnen.<sup>917</sup>

Auch äußerten sich die gouvernementalen Akteure Deutschlands zur Reform des Artikels 7 EU-Vertrag. Hier sprachen sie sich zwar für eine Etablierung eines gemeinsamen Frühwarnsystems aus, um damit die normativen Prinzipien der EU besser zu schützen. Jedoch machten sie Vorbehalte gegenüber den vorliegenden Vorschlägen geltend.<sup>918</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung beschränkte ihre Positionierungen jedoch nicht nur auf die originären Verhandlungsthemen. Vielmehr wiederholte sie ihren Anspruch, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU die institutionellen Reformen weiterzuführen. So erneuerten sie ihre Vorstellungen, nach Beendigung der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess konkret einzuleiten.<sup>919</sup>

Letztlich lobte die rot-grüne Bundesregierung die französische EU-Ratspräsidentschaft und akzentuierte inhaltliche Gemeinsamkeiten. Dies umfasste insbesondere die französischen Vorschläge zur Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit sowie zur Reform der verstärkten Zusammenarbeit.<sup>920</sup>

Damit offenbarte sich nach drei weiteren Verhandlungsrunden ein ernüchterndes Ergebnisbild. So konnten in allen Verhandlungsgegenständen weiterhin keine greifbaren Ergebnisse erzielt werden. Zugleich bestanden die Konflikte weiter. Dies galt insbesondere für die machtpolitisch-symbolisch brisante Reform der EU-Kommission und die der zukünftigen

---

<sup>916</sup> Dies wiederholte Bundeskanzler Schröder am 4. September 2000 in seiner Rede anlässlich der jährlichen Konferenz der Leiter der deutschen Auslandsvertretungen in Berlin. So sagte er zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU: „Dabei lege ich übrigens Wert darauf, dass die Fragen, die damit zusammenhängen, politische und weniger mathematische Fragen sind.“ Aus: „Deutsche Politik zu Beginn des neuen Jahrhunderts“, Rede von Bundeskanzler Schröder bei der Konferenz der Leiterinnen und Leitern der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 53 vom 4.9.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>917</sup> Vgl. ohne Angabe, Gunter Pleuger kann sich einen nach Nizza beginnenden Konvent vorstellen, der an der „Verfassungsfrage“ arbeiten wird – Öffnung Deutschlands bezüglich der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 21.9.2000.

<sup>918</sup> Vgl. ohne Angabe, Laut Ratsvorsitz kommt Bewegung in die Verhandlungen, wenngleich noch wesentliche Fragen offen sind, in: Agence Europe, Nr. 7798 vom 14.9.2000.

<sup>919</sup> Vgl. ohne Angabe, Gunter Pleuger kann sich einen nach Nizza beginnenden Konvent vorstellen, der an der „Verfassungsfrage“ arbeiten wird – Öffnung Deutschlands bezüglich der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 21.9.2000.

<sup>920</sup> Vgl. Hoenig, Joachim, Paris will Vetorecht in der Außenpolitik behalten, in: Handelsblatt vom 11.9.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Berlin und Paris wollen das Veto in der EU erschweren, in: Handelsblatt vom 20.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Gunter Pleuger kann sich einen nach Nizza beginnenden Konvent vorstellen, der an der „Verfassungsfrage“ arbeiten wird – Öffnung Deutschlands bezüglich der qualifizierten Mehrheit, in: Agence Europe, Nr. 7803 vom 21.9.2000.

Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier standen sich die Positionen der demographisch kleinen und großen Mitgliedstaaten antagonistisch gegenüber. Aber auch bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments waren keine konkreten Ergebnisse zu verzeichnen. Obgleich die nationalen Positionen nun sukzessive transparenter wurden, dominierten das verhandlungsstrategische Taktieren und die Sicherung der nationalen Besitzstände das Verhandlungsgeschehen.

Allerdings zeichneten sich in einigen Verhandlungsgegenständen kleinere Bewegungen sowie erste kleine Kompromisslinien ab. Dies traf auf die Reform der EU-Kommission zu. Aufgrund des Widerstands der Mehrheit der demographisch kleinen Mitgliedstaaten lief die Reform auf das Modell „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ hinaus.

Als Konzession gegenüber den demographisch großen Mitgliedstaaten kristallisierte sich heraus, das Kommissionskollegium stärker zu hierarchisieren und den Kommissionspräsidenten machtpolitisch aufzuwerten. Aber auch bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit waren erste Kompromisslinien erkennbar. Diese umfassten allgemein die Anwendungsprinzipien und eine erleichterte Einleitung. Auch hinsichtlich des Artikels 7 EU-Vertrag zeichnete ein Grundkonsens ab. Dieser zielte allgemein darauf ab, ein gemeinsames Frühwarnsystems zum Schutz der normativen Prinzipien der EU zu etablieren.

Bestimmende Konstante während der Verhandlungen blieb das verhandlungsstrategische Taktieren der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Hierfür waren zwei Gründe verantwortlich waren. Zum einen lag dies an der umfassenden Interdependenz aller Verhandlungsgegenstände, die angesichts ihrer machtpolitisch-symbolischen Brisanz und ihrer geringeren Verhandlungsmasse auf der Ebene der Regierungsvertreter wenig Kompromissspielraum ließen. Zum anderen hatte an diesem ernüchternden Ergebnisstand und der schlechten Verhandlungsatmosphäre die französische EU-Ratspräsidentschaft einen erheblichen Anteil. Zwar brachte die Beendigung des bilateralen Sanktionsregimes gegenüber der österreichischen Regierung eine leichte Verbesserung der Verhandlungsatmosphäre. Doch ihre hierbei eingenommene Vorreiterrolle und ihre parteiischen Verhandlungsführung implizierten einen weiteren Verlust ihrer verhandlungstechnischen Autorität.

Insgesamt zeigten die Verhandlungen weiterhin, dass für die einzelnen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten wichtiger war, ihre jeweiligen Besitzstandstümer zu wahren als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Zugleich bestand hierbei noch immer ein starker Kontrast zwischen dem Verhandlungsdruck, den die französische EU-Ratspräsidentschaft aufbaute und dem geringem Umfang an konkreten Ergebnissen.

Die rot-grüne Bundesregierung nahm bei diesen Verhandlungsrunden eine Sonderstellung ein. Einerseits reihte sie sich in das Verhandlungsmuster ihrer EU-Partner ein, das durch verhandlungsstrategisches Taktieren gekennzeichnet war. Dies galt insbesondere der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, bei der sie sich angesichts der demographischen Sonderstellung Deutschlands weiterhin verhandlungsstrategisch bedeckt hielt. Andererseits setzte sie sich von dieser Verhandlungstaktik ab. Dies traf auf die Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und der damit verbundenen Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlaments zu. Hier hatte sie ihre Vorstellungen offengelegt. Eine Sonderstellung bei diesen Verhandlungsrunden hatte die rot-grüne Bundesregierung auch deshalb, da sie sich neben den genannten Positionierungen insbesondere dafür einsetzte, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess verbindlich einzuleiten.

Mit ihrer Bereitschaft, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU möglichst viele Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen und nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, zeigte die rot-grüne Bundesregierung nicht nur eine sehr integrationsorientierte Haltung. Vielmehr übernahm sie hierbei die integrationspolitische Vorreiterrolle, da keiner der EU-Partner so weitgehende Zielsetzungen verfolgte, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU langfristig zu sichern.

Schließlich offenbarten diese drei Verhandlungsrunden eine vordergründige Annäherung in den deutsch-französischen Beziehungen. Dies galt vor allem der Reform der EU-Kommission und die der verstärkten Zusammenarbeit. Allerdings waren die Zielsetzungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU sowie zur weiteren Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 weiterhin unvereinbar. Die ließ die Frage offen, welche Substanz diese inhaltliche Annäherung überhaupt besaß.

Zeitgleich zu den beschriebenen Verhandlungsrunden vollzogen sich weitere Entwicklungen, die mit Blick auf die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung von Bedeutung waren.

In Deutschland nahm die maßgebende innenpolitische Opposition angesichts der bevorstehenden Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 ihre abschließende Positionierung vor. Zu diesem Zweck verständigten sich die Spitzenvertreter von CDU und CSU auf ein gemein-



sames Grundsatzpapier, das sie am 18. September 2000 in München präsentierten und das der Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU dienen sollte.<sup>921</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission plädierten sie für ein Organisationsmodell, bei dem die Anzahl der Kommissare unterhalb der der EU-Mitgliedstaaten einer erweiterten EU liegen sollte.<sup>922</sup> Bei der Stimmengewichtung im Rat der EU sollte die demographische Repräsentativität deutlich verbessert werden. Hier sprachen sich die Spitzenvertreter von CDU und CSU dafür aus, das Prinzip der doppelten Mehrheit einzuführen. Auch plädierten sie dafür, möglichst viele Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Dies sollte mit einer automatischen Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und einer Verbesserung der demographischen Repräsentativität der dortigen nationalen Sitzverteilung verbunden werden. Zugleich erneuerten die Spitzenvertreter von CDU und CSU ihre Kernforderung, mit Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen verbindlichen Fahrplan zu vereinbaren, der die Kompetenzabgrenzung regeln sollte.<sup>923</sup> Weiterhin forderten sie, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit durch die Abschaffung des Vetorechts zu erleichtern diese auf die GASP auszudehnen.<sup>924</sup>

Die Spitzenvertreter von CDU und CSU positionierten sich auch zur Finalität der europäischen Integration. Angesichts der institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung sprachen sie sich für einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess aus, der mit Abschluss der Regierungskonferenz 2000 beginnen und an dessen Ende ein europäischer Verfassungsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten stehen sollte.<sup>925</sup>

Die Spitzenvertreter von CDU und CSU hatten damit Zielsetzungen formuliert, die mit denen der rot-grünen Bundesregierung weitestgehend deckungsgleich waren. So forderten sie ebenfalls eine umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU, mit der sie die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU sichern und die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU wahren wollten. Damit übernahmen die Spitzenvertreter von CDU und CSU die zweistufige Reformstrategie der rot-grünen Bundesregierung, die zur Sicherung der politischen Handlungsfähig-

---

<sup>921</sup> „Europa 2010. Gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur künftigen Architektur Europas.“, München/Berlin, den 18. September 2000. Vgl. ohne Angabe, Rühe fordert festes Datum für EU-Erweiterung, in: FAZ vom 18.9.2000.

<sup>922</sup> Darüber hinaus sollte die Funktion des EU-Kommissionspräsidenten gestärkt werden. Vgl. ebd., S. 3

<sup>923</sup> Vgl. ebd.

<sup>924</sup> Vgl. ebd.

<sup>925</sup> Mit diesem europäischen Verfassungsvertrag sollte auch die Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten verbindlich geregelt und auch die EU-Charta der Grundrechte inkorporiert werden. Vgl. „Europa 2010. Gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur künftigen Architektur Europas.“, S. 3.

keit einer erweiterten EU den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 als ersten und einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess als zweiten Schritt vorsah.

Damit existierte zwischen der rot-grünen Bundesregierung und den Spitzenvertretern von CDU und CSU Konsens bezüglich der deutschen Verhandlungsziele für die Regierungskonferenz 2000. Dies war für die Verhandlungssituation der rot-grünen Bundesregierung ambivalent. Einerseits bestand mit den übereinstimmenden kurz- und langfristigen Verhandlungszielen ein parteiübergreifender innenpolitischer Konsens, der die verhandlungsstrategische Position der rot-grünen Bundesregierung stärkte. Andererseits blieb die rot-grüne Bundesregierung durch die parteipolitische Konstellation im Bundesrat auch in der Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 innenpolitisch unter Handlungsdruck. Dies galt insbesondere für die Forderung von CDU und CSU, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 die Kompetenzabgrenzung verbindlich zu regeln. Dies allerdings wurde von denjenigen EU-Partnern kritisch oder ablehnend bewertet, die einen zentralistischen Staatsaufbau oder keine ausgeprägten Verfassungstraditionen besaßen.

Neben den innenpolitischen Ereignissen kam es auch außenpolitisch zu weiteren Entwicklungen. Dies betraf die bilateralen Kontakte zur spanischen und italienischen Regierung.

Mit Blick auf die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 suchten die rot-grüne Bundesregierung und die spanische Regierung einen Abgleich ihrer Zielsetzungen. Dies erfolgte während eines bilateralen Regierungstreffens, das vom 15. bis 16. September 2000 in Segovia stattfand. Trotz der leicht angespannten bilateralen Beziehungen<sup>926</sup> kam es hier zu inhaltlichen Annäherungen. So stimmten beide Regierungen bei der Reform der EU-Kommission überein, dass ihre Größe unterhalb der zukünftigen Anzahl an EU-Mitgliedstaaten liegen sollte. Damit verbunden forderten sie, weitere Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Letztlich sprachen sie sich dafür aus, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich zu verbessern.<sup>927</sup>

Damit hatten beide Regierungen einen Positionsabgleich vorgenommen, der Übereinstimmungen in einigen zentralen Verhandlungsgegenständen offenbarte. Angesichts der nur allgemeinen inhaltlichen Übereinstimmung und des unverbindlichen Charakters dieses Ergebnisabgleichs fand die rot-grüne Bundesregierung in der spanischen Regierung nur einen be-

---

<sup>926</sup> Die Ursache hierfür war der Plan der spanischen Regierung, den staatseigenen spanischen Rüstungskonzern Santa Bárbara nicht an einen deutschen, sondern an einen amerikanischen Waffenproduzenten zu verkaufen. Dies wollte die rot-grüne Bundesregierung verhindern. Vgl. Müller, Stefanie, Aznar und Schröder bekräftigen Zusammenarbeit, in: Handelsblatt vom 18.9.2000.

<sup>927</sup> Vgl. Müller, Stefanie, Aznar und Schröder bekräftigen Zusammenarbeit, in: Handelsblatt vom 18.9.2000. Vgl. Haubrich, Walter, Annäherung zwischen Madrid und Berlin, in: FAZ vom 18.9.2000.

dingt überzeugenden Bündnispartner, mit dem sie ihre verhandlungsstrategische Position für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 nur begrenzt verbessern konnte.

Die Ergebnisse des bilateralen Gipfels in Segovia wurden jedoch weit übertroffen von denen der deutsch-italienischen Konsultationen, die vom 21. bis 22. September 2000 in Berlin stattfanden. Hier konnten die Regierungschefs beider Länder ihre ohnehin schon bestehenden inhaltlichen Gemeinsamkeiten weiter vertiefen. So gelang es Bundeskanzler Schröder und Premierminister Amato, formell eine weitestgehende Positionsabstimmung herzustellen. Diese umfasste alle vier originären Verhandlungsmaterien.<sup>928</sup>

Erstens betraf dies die Reform der EU-Kommission. So sollte die Anzahl der Kommissare unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten einer erweiterten EU liegen. Zugleich sollten die Machtkompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten gestärkt werden.<sup>929</sup> Zweitens waren sich beide Regierungen darüber einig, dass weitere Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollten. Dies sollte auch zentrale Vertragsbestimmungen der zweiten und dritten Säule der EU umfassen.<sup>930</sup> Drittens bestand auch hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU Übereinstimmung. So sollte hier die demographische Repräsentativität erheblich verbessert werden. Hierbei vermittelte die italienische Regierung öffentlich den Eindruck, als könne sie grundsätzlich eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands gegenüber den anderen drei demographisch großen Mitgliedstaaten akzeptieren.<sup>931</sup> Viertens bestand zwischen beiden Regierungen bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit Konsens. So sollten ihre Anwendungsmöglichkeiten durch die Abschaffung des Vetorechts erleichtert und auf die zweite Säule der EU ausgeweitet werden. Zugleich unterstrichen die Regierungschefs beider Länder, dass sie die französische EU-Ratspräsidentschaft in ihrem Ziel voll unterstützen wollten, die Verhandlungen fristgerecht zu Ende zu führen.<sup>932</sup>

Die gemeinsame deutsch-italienische Positionsabstimmung umfasste auch die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration. So waren sich beide Regierungschefs einig, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten und hierfür schon mit dem Vertrag von Nizza einen konkreten Fahrplan zu ver-

---

<sup>928</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder: Einfluß auf Opec-„Kartell“ ist nur gering, in: FAZ vom 23.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Berlin und Rom gegen Aufstockung der Europäischen Kommission, in: Handelsblatt vom 25.9.2000.

<sup>929</sup> Vgl. ebd.

<sup>930</sup> Vgl. „Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas“, gemeinsamer Namensartikel von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Amato, in: FAZ vom 21.9.2000.

<sup>931</sup> Vgl. Stabenow, Michael, Fünfzehn Partner unter Druck, in: FAZ vom 20.9.2000.

<sup>932</sup> Vgl. „Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas“, gemeinsamer Namensartikel von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Amato, in: FAZ vom 21.9.2000.

einbaren.<sup>933</sup> Für den inhaltlichen Rahmen des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses schlugen die Regierungschefs beider Länder vier Themen vor. Diese war erstens die Frage der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, zweitens die Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, drittens die Vereinfachung der Verträge und viertens die Klärung der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess. Abgeschlossen werden sollte der europäische Konstitutionalisierungsprozess von einer Regierungskonferenz, die im Jahre 2004 erfolgen und einen Verfassungsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten erbringen sollte.<sup>934</sup>

Damit vollzogen die rot-grüne Bundesregierung und die italienische Regierung eine nahezu vollständige Positionsabstimmung, die sich seit Juli 2000 angebahnt hatte. Damit hatte sich die italienische Regierung als derjenige EU-Partner herauskristallisiert, mit dem die rot-grüne Bundesregierung die größte inhaltliche Schnittmenge besaß.<sup>935</sup> Dies galt nicht nur für die originären Verhandlungsmaterien der Regierungskonferenz 2000. Vielmehr umfasste dies insbesondere das Ziel der rot-grünen Bundesregierung, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten.

Diese Entwicklung war aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 von zentraler Bedeutung. Nachdem unüberbrückbarer inhaltlicher Gegensätze mehrfache Versuche gescheitert waren, mit der französischen Regierung als traditionellem Partner eine Positionsabstimmung vorzunehmen, hatte die rot-grüne Bundesregierung mit der italienischen Regierung nun einen überzeugenden und gewichtigen Bündnispartner gefunden, mit dem sie ihre verhandlungsstrategische Position für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 deutlich verbessern konnte.

Auch nach den ergebnislosen Verhandlungsrunden setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. So waren nun zwei weitere Sitzungen der Vorbereitungsgruppe geplant, die am 25. September und am 2. Oktober 2000 in Brüssel stattfanden. Auch diese Verhandlungsrunden wurden von europapolitisch wichtigen Entwicklungen überschattet. So lehnte es die dänische Bevölkerung am 28. September 2000 ab, den Euro einzuführen.<sup>936</sup> Angesichts dieses innenpolitischen Ergebnisses sah sich die dänische Regierung nun veranlasst, europapolitische Konsequenzen zu ziehen. So kündigte die däni-

---

<sup>933</sup> Vgl. ebd.

<sup>934</sup> Vgl. ebd.

<sup>935</sup> Vgl. ohne Angabe, Fagiolo erläutert die italienische Vision von einer integrierten Europäischen Union, in der Einstimmigkeit nur noch für Verfassungsentscheidungen notwendig sein soll, in: Agence Europe, Nr. 7758 vom 14.7.2000.

<sup>936</sup> Bei einer Wahlbeteiligung von 87,9 % stimmten 53,2 % der Dänen gegen die Einführung des Euros. Vgl. ohne Angabe, Dänen lehnen den Euro ab, in: Handelsblatt vom 29./30.9.2000.

sche Regierung an, in der Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 die (sozial-)politischen Interessen Dänemarks nun besonders zu verteidigen.<sup>937</sup> Dies implizierte eine weitere Verschlechterung der ohnehin festgefahren Verhandlungskonstellation.

Öffentlich davon unbeeindruckt stellte der französische Vorsitz drei Verhandlungsgegenstände in den Mittelpunkt dieser beiden Verhandlungsrunden, zu denen er jeweils Vorschläge konzipierte. Der erste betraf das Europäische Parlament. Hier sollte geklärt werden, wie die nationale Sitzverteilung, die Obergrenze der Abgeordnetenanzahl und die Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte gestaltet werden sollte.<sup>938</sup> Der zweite Vorschlag konzentrierte sich auf die Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane- und Institutionen.<sup>939</sup> Dieser wurde von weiteren Vorschlägen der niederländischen<sup>940</sup> und portugiesischen<sup>941</sup> Regierung ergänzt. Der dritte Vorschlag fokussierte erneut die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hierzu unterbreitete die französische EU-Ratspräsidentschaft den nationalen Delegationen eine überarbeitete Vorschlagsliste mit konkreten Vertragsbestimmungen.<sup>942</sup>

---

<sup>937</sup> Vgl. ohne Angabe, Enttäuschung und Ratlosigkeit in Kopenhagen. Die EU zeigt sich gelassen, in: FAZ vom 30.9.2000.

<sup>938</sup> Angesichts der Kontroversität der bisherigen Vorschläge erarbeitete der französische Vorsitz eine Liste, die Spannbreiten der nationalen Kontingente beinhalteten. Im Fall Deutschlands reichte die Spannweite von 77 bis zu 104 Abgeordneten. Mit Blick auf die großen Widerstände, die Kodezisionsrechte des EPs zu weit auszudehnen, schlug der französische Vorsitz die Einzelfallprüfung von Vertragsbestimmungen vor, in denen das EP zukünftig mitentscheiden sollte. Darunter fielen alle Bestimmungen, für die bisher das Verfahren der Zusammenarbeit vorgesehen war. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Europäisches Parlament, CONFER 4771/00, Brüssel, den 20.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04771d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>939</sup> Hier unterbreitete der französische Vorsitz den Vorschlag, bei der Besetzung des Europäischen Rechnungshofs das Prinzip „ein Vertreter pro Mitgliedsland“ gelten zu lassen. Die Größe des Wirtschafts- und Sozialrats sollte auf 250 sowie des Ausschusses der Regionen auf 350 bzw. 320 limitiert werden. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betreff: RK 2000 – Vertragsveränderungen betreffend den Rechnungshof, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, CONFER 4772/00, Brüssel, den 20.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04772d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>940</sup> Die niederländische Regierung regte an, die Größe des Europäischen Rechnungshofs auf 15 Mitglieder zu beschränken. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk. Schreiben der Delegation der Niederlande. Empfänger die Delegationen der Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000: Sonstige Organe und Einrichtungen – Rechnungshof und Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), CONFER 4773/00, Brüssel, den 20.9.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04773d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>941</sup> So schlug die portugiesische Regierung vor, nur Mitglieder in den Europäischen Rechnungshof zu berufen, die in den Mitgliedstaaten zuvor ähnliche Funktionen wahrgenommen hatten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk. Schreiben des Beauftragten Portugals bei der Regierungskonferenz, Herrn F. Seixas da Costa, eingegangen am 22.9.2000. Empfänger der Präsident der Regierungskonferenz., Betreff: RK 2000: Vorschlag der portugiesischen Delegation – Rechnungshof, CONFER 4774/00, Brüssel, den 21.9.2000, S. 2. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04774d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>942</sup> Diese Liste umfasste 48 Bestimmungen des EU- und EG-Vertrags, die nach den bisherigen Erörterungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten. Dazu zählten u.a. die Struktur- und der Kohäsionsfonds, Asyl- und Einwanderungsfragen sowie personale Entscheidungen, die das Generalsekretariat des Rats der EU, die Mitglieder des Rechnungshofs und die der weiteren EG-Institutionen betrafen. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betreff: Aus-

Zugleich hielt der französische Vorsitz den Druck auf die EU-Partner aufrecht. So macht er deutlich, nur dann den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 zu akzeptieren, wenn es zu substantiellen Ergebnissen käme.<sup>943</sup> Doch trotz des Drucks der französischen EU-Ratspräsidentschaft brachten auch die beiden Verhandlungsrunden keine greifbaren Ergebnisse. Allerdings zeigten sich vereinzelt leichte Bewegungstendenzen.

Hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit konnte kein Durchbruch erzielt werden. Hier äußerten nach wie vor zahlreiche Delegationen Vorbehalte gegenüber der französischen Vorschlagsliste. Dies traf insbesondere auf machtpolitisch sensible Vertragsbestimmungen zu, die sich auf Maßnahmen gegen Diskriminierungen, auf die steuer-, sozial- und handelspolitischen Vertragsbestimmungen sowie auf Fragen des Asyl-, Visa- und Aufenthaltsrechts konzentrierten.<sup>944</sup> Dennoch kristallisierten sich erste Vertragsbestimmungen heraus, die in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden konnten. Diese bezogen sich auf Entscheidungen mit personalpolitischem Charakter.<sup>945</sup> Auch hinsichtlich des Europäischen Parlaments und der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen gab es keine konkreten Resultate. Allerdings zeigten sich leichte Bewegungen ab, die Kodifizierungsrechte des Europäischen Parlaments auszudehnen. So befürwortete eine Mehrheit, grundsätzlich die Mitentscheidungsrechte des EPs an die Gesetzgebungsakte des Rats der EU zu binden.<sup>946</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung hielt sich während dieser Verhandlungsrunden weitgehend zurück. Dies galt hinsichtlich der Überführung weiterer Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Da in dieser Frage noch keine abschließende Positionsabstimmung mit den Bundesländern erfolgt war, nahm sie hierzu keine Stellungnahme vor.<sup>947</sup> Dafür fokussierte die rot-grüne Bundesregierung die zukünftige Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000. So unterstrich Bundeskanzler Schröder das Ziel

---

dehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4776/00, Brüssel, den 28.9.2000, S. 1ff.  
URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04776d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>943</sup> Vgl. ohne Angabe, Die von den großen Mitgliedstaaten gewünschte Begrenzung der Zahl der EU-Kommissare ist offenbar eine schwierige Option, in: Agence Europe, Nr. 7802 vom 20.9.2000.

<sup>944</sup> Vgl. ohne Angabe, Weiter erhebliche Vorbehalte gegenüber der Ausdehnung des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7813 vom 5.10.2000.

<sup>945</sup> Vgl. ohne Angabe, Weiter erhebliche Vorbehalte gegenüber der Ausdehnung des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7813 vom 5.10.2000.

<sup>946</sup> Dies erklärte der französische Europaminister Moscovici am 3.10.2000 vor dem Europäischen Parlament in Straßburg. Vgl. Plenardebatte zur Vorbereitung des informellen Europäischen Rates vom 13./14. Oktober 2000 in Biarritz (Regierungskonferenz)/Charta der Grundrechte. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001003+ITEM-002+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (7.3.2007).

<sup>947</sup> Vgl. ohne Angabe, Weiter erhebliche Vorbehalte gegenüber der Ausdehnung des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7813 vom 5.10.2000.

seiner Regierung, die zwischenzeitlich fertig gestellte EU-Charta der Grundrechte,<sup>948</sup> in den angestrebten europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzubinden.<sup>949</sup>

Damit offenbarte sich nach zwei weiteren Verhandlungsrunden kein neues Ergebnisbild. So wurden die Verhandlungen noch immer davon bestimmt, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten verhandlungsstrategisch taktierten. Ihr Fokus richtete sich weiterhin nicht darauf, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsfindung zu verbessern. Vielmehr blieb die bestimmende Konstante der nationalen Delegationen, die jeweiligen nationalen Besitzstandstümer zu wahren. An dieser festgefahrenen Verhandlungskonstellation änderte auch der sich abzeichnende Konsens nichts, Politikfeldern mit personalpolitischem Bestimmungen in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. So handelte es sich für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten hierbei um Fragen, die für sie machtpolitisch von geringer Bedeutung waren und die innenpolitisch sowie sachpolitisch kontroverslos waren. In diesem Kontext war auch das Verhalten der französischen Präsidentschaft weiterhin problematisch. Da sie selbst in für sie machtpolitisch relevanten Politikfeldern Vorbehalte äußerte, offenbarte sie eine Haltung So, mit der sie den Aufgaben einer EU-Ratspräsidentschaft nicht gerecht wurde und durch ihr parteiisches Agieren ihre verhandlungstechnische Autorität weiter beschädigte.

Auch die rot-grüne Bundesregierung reihte sich in diese Verhandlungsmuster ein. Dies galt insbesondere für die Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Allerdings war ihr verhandlungsstrategisches Taktieren der noch nicht erfolgten innenpolitischen Positionsabstimmung geschuldet, die ihre ansonsten integrationsorientierte Haltung konterkarierte.

Insgesamt zeigte sich unter der französischen EU-Ratspräsidentschaft zum wiederholten Mal, dass angesichts der großen machtpolitisch-symbolischen Relevanz der Themen auf der Ebene der Vorbereitungsgruppe keine Fortschritte mehr zu erzielen waren und nur noch die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten Bewegung in die festgefahren Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bringen konnten.

Dies wurde bei den Entwicklungen deutlich, die sich auf die integrationspolitischen Perspektiven nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 bezogen und die sich zeitgleich zu den beiden letzten Verhandlungsrunden vollzogen. So schalteten sich sukzessive immer mehr Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in die Diskussion zur Finalität der euro-

---

<sup>948</sup> So hatte der hierfür eingesetzte Konvent seine Arbeiten am 26.9.2000 beendet und die EU-Charta der Grundrechte angenommen. Vgl. ohne Angabe, Europas Charta der Grundrechte steht, in: Handelsblatt vom 27.9.2000. Vgl. ohne Angabe, Streit um Präambel der Grundrechtecharta, in: FAZ vom 27.9.2000.

<sup>949</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder: Stichwahl nicht nötig, in: FAZ vom 28.9.2000.

päischen Integration ein. Dies verbanden sie mit einer Positionierung zu den laufenden Verhandlungen. Den Beginn dieser europapolitischen Grundsatzreden übernahm der belgische Premierminister, Guy Verhofstadt, der am 21. September 2000 in Brüssel seine Zukunftsvision zur europäischen Integration präsentierte.<sup>950</sup> Ausgehend von den großen institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung betrachtete der belgische Premierminister die Regierungskonferenz 2000 als unvermeidlichen Ausgangspunkt, eine Diskussion zur Finalität der europäischen Integration zu führen. Zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sollte mit dem Abschluss der laufenden Verhandlungen ein europäischer Konstitutionalisierungsprozess eingeleitet werden, an dessen Ende eine europäische Verfassung stehen sollte.<sup>951</sup> Hierbei sollte es zu einer Vereinfachung der Verträge, der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte sowie die Klärung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten kommen.<sup>952</sup> Im Kontext seiner europäischen Zukunftsvorstellungen regte der belgische Premierminister letztlich an, während der für 2001 vorgesehenen eigenen EU-Ratspräsidentschaft eine Erklärung zur Finalität der europäischen Integration zu verabschieden, die den europäischen Konstitutionalisierungsprozess vorzeichnen sollte.<sup>953</sup>

Der europapolitischen Grundsatzrede des belgischen Premierministers folgte die des spanischen Regierungschefs, José Maria Aznar, der am 27. September 2000 in Paris seine Ansichten zur zukünftigen Entwicklung der europäischen Integration vorstellte.<sup>954</sup> Auch für den spanischen Premierminister bildeten die institutionellen Herausforderungen der EU-Erweiterung den Ausgangspunkt dafür, eine Diskussion über die weitere Zukunft der EU zu beginnen. Allerdings maß er dem Abschluss der laufenden Verhandlungen europapolitische Priorität zu. Mit der Beendigung der Regierungskonferenz 2000 sollte dann eine Diskussion zur Zukunft der EU einsetzen. Diese sollte sich der Vereinfachung der Verträge, der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte und der Regelung der Kompetenzabgrenzung widmen. Abgeschlossen werden sollte dieser Prozess durch einen Vertrags der Mitgliedsstaaten.<sup>955</sup>

---

<sup>950</sup> „A Vision of Europe“, Rede des belgischen Premierministers, Guy Verhofstadt, im „European Policy Centre“ am 21.9.2000 in Brüssel. URL: <http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikerreden-polDokumente/Verhofstadt2000-Rede.pdf> (13.6.2008).

<sup>951</sup> Vgl. „A Vision of Europe“, Rede des belgischen Premierministers, Guy Verhofstadt, im „European Policy Centre“ am 21.9.2000 in Brüssel. URL: <http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikerreden-polDokumente/Verhofstadt2000-Rede.pdf> (13.6.2008).

<sup>952</sup> Der belgische Premierminister griff hierbei Vorschläge von Außenminister Fischer auf. So plädierte er dafür, das Europäische Parlament um einen „Senat“ aus nationalen Parlamentariern zu ergänzen und den Präsidenten der EU-Kommission direkt wählen zu lassen. Vgl. ebd.

<sup>953</sup> Vgl. ebd.

<sup>954</sup> „L’avenir de l’Union européenne: une réflexion espagnole.“ Rede des spanischen Premierministers, José Maria Aznar im Institut Français des Relations Internationales (IFRI) am 27.9.2000.

<sup>955</sup> Mit Blick auf das damit verbundenen föderale europapolitische Leitbild lehnte der spanische Regierungschef allerdings die Verwendung des Begriffs „Verfassung“ ab. Vgl. ebd.



Den Abschluss dieser europapolitischen Grundsatzreden bildete die des britischen Premierministers, Tony Blair, der am 6. Oktober 2000 in Warschau seine Vorstellungen zur Finalität der europäischen Integration darstellte.<sup>956</sup> Hier unterstrich der britische Regierungschef den Anspruch, eine Führungsrolle bei der weiteren Entwicklung der EU zu übernehmen. Jedoch machte er deutlich, dass er keinen europäischen Superstaat wünsche, sondern die starke Rolle der Nationalstaaten wahren wolle. Auf der Basis dieser traditionell integrationsskeptischen Linie und mit Blick auf die besondere staatstheoretische Tradition des Vereinigten Königreichs lehnte er es, eine europäische Verfassung zu entwickeln. An deren Stelle schlug er eine ausschließlich politisch verbindendliche „declaration of principles“<sup>957</sup> vor, die vor allem zu einer Stärkung der Leitlinienfunktion des Europäischen Rats führen sollte.<sup>958</sup>

Zugleich äußerte sich der britische Premierminister zu den laufenden Verhandlungen. Neben der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU<sup>959</sup> fokussierte er vor allem die verstärkte Zusammenarbeit. In dieser für die integrationsskeptische britische Regierung kritischen Materie signalisierte er die Bereitschaft, erleichterte und erweiterte Anwendungsmöglichkeiten zu akzeptieren, sofern diese an gemeinschaftsorientierte und antidiskriminierende Regeln gebunden wären.<sup>960</sup>

Diese Reihe europapolitischer Grundsatzreden von Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten war aus drei Gründen von Bedeutung.

Erstens offenbarten sich in diesen europapolitischen Grundsatzreden eine deutliche Ambivalenz der europapolitischen Leitbilder sowie der integrationsspolitischen Zielsetzungen. Hierbei war die europapolitische Grundsatzrede des belgischen Premierminister Verhofstadt stark integrationistisch ausgerichtet. Dies zeigte sich vor allem in der Befürwortung, eine europäische Verfassung zu entwickeln und mit ihr die EU-Charta der Grundrechte zu inkorporieren und die Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu regeln.

Demgegenüber dominierte in den europapolitischen Grundsatzreden des spanischen und britischen Premierministers die intergouvernementale Ausrichtung. Dies wurde nicht nur in den übereinstimmenden Vorstellungen deutlich, den Europäischen Rat im institutionellen Gefüge der EU zu stärken. Vielmehr zeigte sich dies insbesondere darin, dass beide Regierungschefs den Begriff „europäische Verfassung“ ablehnten, mit der sie zugleich ihre Abneigung gegen-

---

<sup>956</sup> „Europe’s Political Future“, Rede des britischen Premierministers, Tony Blair in der Polnischen Börse in Warschau am 6.10.2000. URL: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp> (14.6.2007).

<sup>957</sup> Ebd.

<sup>958</sup> Vgl. ebd.

<sup>959</sup> Bei der Reform der EU-Kommission sprach sich der britische Regierungschef allgemein dafür aus, umfassende Veränderungen vorzunehmen. Zugleich forderte bei der Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU, die demographische Repräsentativität deutlich zu verbessern.

<sup>960</sup> Vgl. ebd.

über integrationistisch-föderalen Ordnungsmodellen zum Ausdruck brachten. Allerdings differierten die intergouvernementalen Zukunftsvorstellungen, die sich vor allem in den Integrationsschritten nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 widerspiegeln. Während sich der spanische Premierminister für eine Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, der Vereinfachung der Verträge und zurückhaltend für eine Prüfung einer Kompetenzabgrenzung aussprach und damit eine tendenziell pro-integrationistische Haltung einnahm, blieben die Absichten des britischen Regierungschefs demgegenüber zurückhaltend ablehnend. Diese entsprachen vielmehr der traditionell integrationskritischen Haltung britischer Regierungen.<sup>961</sup> Zweitens zeichneten sich mit den europapolitischen Grundsatzreden für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bedeutsame Entwicklungen ab. Zum einen betraf dies die Reform der verstärkten Zusammenarbeit. So deutete sich hier mit den Ausführungen des britischen Premierministers Blair ein Durchbruch an, da er ankündigte, einer substantiellen Reform der verstärkten Zusammenarbeit nicht mehr im Wege zu stehen. Zum anderen bezog sich dies auf den von der rot-grünen Bundesregierung anvisierten „Post-Nizza-Prozess“. So signalisierten die Regierungschefs der Benelux-Staaten und Spaniens mit den dargestellten europapolitischen Grundsatzreden ihre Zustimmung, diesen Prozess mit dem Abschluss der laufenden Verhandlungen einzuleiten und die darin zu behandelnden Themen festzulegen. Dies umfasste nicht nur die Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte und die Vereinfachung der Verträge. Vielmehr bezog sich dies auch auf die Forderung der rot-grünen Bundesregierung, die Materie der Kompetenzabgrenzung zu regeln. Zwar stand die britische Regierung einer Behandlung dieser Themen skeptisch gegenüber. Jedoch hatte ihr Premierminister mit seiner europapolitischen Grundsatzrede ebenfalls signalisiert, die Einleitung eines „Post-Nizza-Prozess“ prinzipiell zu akzeptieren.

Drittens war mit diesen europapolitischen Grundsatzreden die Diskussion zur Finalität der europäischen Integration endgültig auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten angekommen.<sup>962</sup> Im Verhältnis zum Verhandlungsstand der Regierungskonferenz 2000 zeigte sich damit eine deutliche Ambivalenz der Entwicklungen. Einerseits offenbarte sich bei der Regierungskonferenz 2000 eine festgefahrene Verhandlungskonstellation, bei der sich verschiedene Konflikte überlagerten, deren Ursache in der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Verhandlungsthemen zu suchen war.

---

<sup>961</sup> Vgl. Federmann, Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union, S. 255ff.

<sup>962</sup> Vgl. ebd., S. 255.

Andrerseits zeigten sich bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit sowie in der Diskussion zur Zukunft der EU deutliche Bewegungen, die die Bedeutung der zukünftigen integrationspolitischen Herausforderungen der EU deutlich machten.

Vor dem Hintergrund dieser ambivalenten Entwicklungen erfolgte ein Konklavetreffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten, das vom 8. bis 9. Oktober 2000 in Luxemburg stattfand. Der französische Vorsitz setzte hierfür zwei thematische Schwerpunkte. Zum einen sollte der bevorstehende informelle Europäische Rat in Biarritz vorbereitet werden. Zum anderen sollten die Verhandlungen fortgeführt werden, für die die französische EU-Ratspräsidentschaft drei Materien fokussiert und dazu Vorschläge erarbeitet hatte. Der erste Vorschlag bezog sich auf die Reform der Stimmenverteilung im Rat der EU und umfasste die Frage des zukünftigen Quorums für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.<sup>963</sup> Der zweite Vorschlag betraf die verstärkte Zusammenarbeit, allgemeine Anwendungsgrundsätze beinhaltete.<sup>964</sup> Dieser wurde von einem deutsch-italienischen Vorschlag flankiert, der auf der Basis von streng integrationsorientierten Prinzipien erleichterte und auf die GASP erweiterte Anwendungsmöglichkeiten vorsah.<sup>965</sup> Der dritte Vorschlag des französischen Vorsitzes beinhaltete die Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>966</sup>

Dieses Treffen des Rats für allgemeine Angelegenheiten erbrachte ambivalente Ergebnisse. Zwar konnten in allen dargestellten Themen keine greifbaren Resultate erzielt werden. Doch

---

<sup>963</sup> Hier unterbreitete der französische Vorsitz den Vorschlag, die Schwelle für die gewogenen Stimmen bei der bisherigen Höhe von 71% beizubehalten und das Quorum für die Vertretung der EU-Bevölkerung von bisher 58% moderat anzuheben. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die Klausurtagung auf Ministerebene im Rahmen der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000 – Stimmenwägung im Rat, CONFER 4781/00, Brüssel, den 5.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04781d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>964</sup> Als allgemeine Prinzipien sollten die Wahrung der Kohärenz, des vertraglichen Rahmens sowie die generelle Offenheit gelten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die Klausurtagung auf Ministerebene im Rahmen der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4780/00, Brüssel, den 5.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04780d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>965</sup> Der deutsch-italienische Vorschlag beinhaltete, dass das Quorum für die Initiierung der verstärkten Zusammenarbeit in der ersten und dritten Säule der EU jeweils acht Staaten und in der zweiten Säule fünf Mitgliedstaaten umfassen sollte. Zugleich legten sie acht fundamentale Prinzipien für die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit fest. Zu diesen gehörten u.a. die Einhaltung des institutionellen Rahmens und des gemeinschaftlichen Acquis, die Förderung der weiteren Integration sowie die Offenheit für nicht beteiligte Mitgliedstaaten. Darüber hinaus regten beide Regierungen an, die verstärkte Zusammenarbeit zukünftig auch in der ESVP anzuwenden. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk des Herrn Dr. Gunter Pleuger, Beauftragten Deutschlands und Herrn Silvio Fagilio, Beauftragten Italiens bei der Regierungskonferenz an Herrn Pierre Vimont, Vorsitzender der Gruppe der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000: - Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4783/00, Brüssel, den 6.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04783d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>966</sup> Hierbei ging es um die Frage, in welcher Reihenfolge die einzelnen Maßnahmen des „Frühwarnsystems“ greifen sollten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die Klausurtagung auf Ministerebene im Rahmen der Regierungskonferenz, Betreff: RK 2000 – Artikel 7 EUV, CONFER 4782/00, Brüssel, den 5.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04782d0.pdf> (29.12.2008).

offenbarten sich in einigen Verhandlungsmaterien sichtbare Fortschritte. Zum einen galt dies für die Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Auf der Basis des deutsch-italienischen Vorschlags sprach sich hier eine Mehrheit allgemein dafür aus, die Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit zu erleichtern und auf die GASP zu erweitern.<sup>967</sup> Zum anderen konnten erkennbare Fortschritte bei der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag erzielt werden. So befürwortete eine Mehrheit, eines „Frühwarnmechanismus“ zum Schutz der normativen Prinzipien der EU zu schaffen. Jedoch blieben auch hier konkrete Details noch offen.<sup>968</sup> Keine Fortschritte hingegen waren bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU sowie der Reform der EU-Kommission zu verzeichnen. Hier prallten die Vorstellungen der Regierungen der demographisch kleinen und die der großen Mitgliedstaaten erneut unvermittelt aufeinander. Zwar signalisierten die Außenminister der demographisch kleinen Mitgliedstaaten nochmals, den demographisch großen Ländern für den Verlust ihres zweiten Kommissars durch eine Aufwertung ihrer Stimmengewichtung im Rat der EU entgegenkommen zu wollen. Allerdings bestanden sie weiterhin auf dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“. Demgegenüber erneuerten die Außenminister der demographisch großen Mitgliedstaaten ihre Forderung, dass die Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten liegen und die demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich verbessert werden sollte.<sup>969</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung fokussierte während dieser Sitzung des Rats für allgemeine Angelegenheiten die Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Hierzu hatte sie mit der italienischen Regierung einen Vorschlag eingereicht, der nicht nur wegen seiner konzeptionellen Ausgewogenheit von Bedeutung war und dadurch die Zustimmung der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten erhielt. Vielmehr ging aus der deutsch-italienischen Positionsabstimmung erstmals eine gemeinsame Initiative hervor, mit der beide Regierungen den Anspruch verdeutlichten, die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 konstruktiv mitzugestalten.

Insgesamt blieb – trotz der erfolgsversprechenden deutsch-italienischen Initiative zur Reform der verstärkten Zusammenarbeit – die Regierungskonferenz 2000 festgefahren. Zugleich

---

<sup>967</sup> Allerdings äußerten die skandinavischen Länder weiterhin Vorbehalte. Vgl. ohne Angabe, Deutsch-italienischer Vorschlag zur verstärkten Zusammenarbeit in der „Konklave“ am Sonntag – Moscovici schließt Misserfolg in Nizza nicht aus – Besonders schwierige Verhandlungen über die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7816 vom 10.10.2000.

<sup>968</sup> Einer Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrags standen die Regierungen Großbritanniens und der skandinavischen Länder weiterhin reserviert gegenüber. Vgl. ohne Angabe, Deutsch-italienischer Vorschlag zur verstärkten Zusammenarbeit in der „Konklave“ am Sonntag – Moscovici schließt Misserfolg in Nizza nicht aus – Besonders schwierige Verhandlungen über die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7816 vom 10.10.2000.

<sup>969</sup> Vgl. ohne Angabe, Deutsch-italienischer Vorschlag zur verstärkten Zusammenarbeit in der „Konklave“ am Sonntag – Moscovici schließt Misserfolg in Nizza nicht aus – Besonders schwierige Verhandlungen über die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7816 vom 10.10.2000.

machte auch das Treffen der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten deutlich, dass auf dieser Verhandlungsebene vor dem informellen Europäischen Rat in Biarritz keine entscheidenden Durchbrüche mehr zu erwarten waren.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft setzte nach dem ergebnislosen Konklave des Rats für allgemeine Angelegenheiten ihr Verhandlungsprogramm fort, das nun eine informelle Zusammenkunft des Europäischen Rates vorsah. Diese fand vom 13. bis 14. Oktober 2000 in Biarritz statt. Nach der französischen Verhandlungsstrategie sollte diesem Europäischen Rat eine zentrale Funktion zukommen. So sollte er die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 vorbereiten. Aus diesem Grund stellte die französische EU-Ratspräsidentschaft nur zwei Themen in den Mittelpunkt dieses informellen EU-Gipfels. Zum einen sollte der Inhalt der EU-Charta der Grundrechte erörtert werden. Zum anderen sollten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 fortgesetzt werden.<sup>970</sup> Allerdings hatte sich die Verhandlungsatmosphäre vor dem EU-Gipfel durch innenpolitische Entwicklungen in Frankreich<sup>971</sup> und durch das Verhalten der französischen Präsidentschaft nochmals verschlechtert. So hatte diese angesichts der geringen Verhandlungsfortschritte klargestellt, dass sie von diesem EU-Gipfel einen „entscheidenden Impuls“<sup>972</sup> für die Regierungskonferenz 2000 erwarte, da sonst ihr Scheitern und eine schwere Krise der EU drohe.<sup>973</sup> Angesichts der noch immer festgefahrenen Verhandlungen war der Erwartungshorizont an diesen informellen EU-Gipfel niedrig.

Dies sollte sich weitgehend bestätigen. So konnten auch die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten keine neuen Ergebnisse erzielen. Während über die EU-Charta der Grundrechte schnell ein Konsens gefunden werden konnte,<sup>974</sup> traten die Verhandlungen der

---

<sup>970</sup> Gemäß dem Einladungsschreiben des französischen Staatspräsidenten sollten folgende Themen im Mittelpunkt stehen: die Reform der EU-Kommission, die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU, die Ausdehnung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder, die Reform der verstärkten Zusammenarbeit und die Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag. Nicht berücksichtigt werden sollte die zukünftige nationale Sitzverteilung und die Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des EPs sowie die Reform der weiteren Gemeinschaftsorgane und -institutionen. Vgl. ohne Angabe, Der Erfolg von Nizza für die RK „hängt von demjenigen von Biarritz ab“, erklärt Herr Chirac in seinem Brief – Der Gipfel muss entscheiden, die Charta der Grundrechte in Nizza zu verkünden – Am Samstag werden die Fünfzehn Präsident Kostunica, in der Europäischen Familie begrüßen, in: Agence Europe, Nr. 7819 vom 13.10.2000.

<sup>971</sup> So geriet der französische Staatspräsident vor dem EU-Gipfel durch Korruptionsvorwürfe innenpolitisch unter Druck. Vgl. Bonse, Eric, Parteispinden bringen Chirac in Bedrängnis, in: Handelsblatt vom 12.10.2000.

<sup>972</sup> Zitiert aus dem Einladungsschreiben des Vorsitzenden des Europäischen Rates, Chirac, für die informelle Zusammenkunft des Europäischen Rates in Biarritz, in: ohne Angabe, Der Erfolg von Nizza für die RK „hängt von demjenigen von Biarritz ab“, erklärt Herr Chirac in seinem Brief – Der Gipfel muss entscheiden, die Charta der Grundrechte in Nizza zu verkünden – Am Samstag werden die Fünfzehn Präsident Kostunica, in der Europäischen Familie begrüßen, in: Agence Europe, Nr. 7819 vom 13.10.2000.

<sup>973</sup> Vgl. Friedrich, Hajo/Stabenow, Michael, Verhandlungen in entscheidender Phase, in: FAZ vom 13.10.2000.

<sup>974</sup> So einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten darauf, auf dem EU-Gipfel in Nizza die EU-Charta als politisches Dokument feierlich zu proklamieren. Vgl. ohne Angabe, EU-Vertragsreform soll im Dezember abgeschlossen werden, in: FAZ vom 16.10.2000. Vgl. ohne Angabe, In Biarritz wurden vor allem Differenzen sichtbar, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

Regierungskonferenz 2000 weiter auf der Stelle. Allerdings offenbarte sich bei den einzelnen Verhandlungsmaterien ein ambivalentes Ergebnisbild.

Ein Durchbruch konnte bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit erzielt werden. Auf der Basis der deutsch-italienischen Initiative erreichten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einen Konsens darüber, dass die Anwendungsbedingungen der verstärkten Zusammenarbeit durch die Abschaffung des nationalen Vetorechts erheblich zu vereinfachen. Auch einigten sich die Staats- und Regierungschefs über die allgemeinen Anwendungsprinzipien.<sup>975</sup> Jedoch bestand noch keine Einigkeit darüber, unter welchen Bedingungen sie zukünftig eingeleitet und ob ihre Anwendungsmöglichkeiten auch auf die GASP und die ESVP ausgedehnt werden sollten.<sup>976</sup>

Keine neuen Entwicklungen vollzogen sich in der Frage der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier äußerten die Staats- und Regierungschefs Vorbehalte gegenüber den Vorschlägen der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die sich ebenfalls in ihr wichtigen Politikfeldern reserviert zeigte. Im Zentrum standen weiterhin die Steuer-, Sozial und Außenhandelspolitik, Fragen der Antidiskriminierung sowie das Asyl-, Aufenthalts- und Einwanderungsrecht.<sup>977</sup> Allerdings zeichnete sich zugleich ein Konsens darüber ab, rund die Hälfte der geprüften Vertragsbestimmungen in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.<sup>978</sup>

Stillstand herrschte hinsichtlich der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag. So befürwortete weiterhin eine große Mehrheit, ein „Frühwarnsystems“ zum Schutz der normativen Prinzipien der EU einzurichten.<sup>979</sup>

---

<sup>975</sup> Vgl. ohne Angabe, Reaktionen der Regierungschefs, in: Agence Europe, Nr. 7821 vom 16.10.2000.

<sup>976</sup> Hinsichtlich der Anwendungsmöglichkeiten in der ersten Säule der EU kristallisierte sich eine Mehrheit heraus, die bei einer EU mit 27 ein Quorum von acht Staaten wünschte. Vgl. ohne Angabe, Nach einer ersten Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die institutionelle Reform hofft Moscovici, der ‚Geist Biarritz‘ werde der Wille in Nizza, ‚ehrgeizig zum Ziel zu gelangen‘, in: Agence Europe, Nr. 7820 vom 14.10.2000. Vgl. ohne Angabe, Reaktionen der Regierungschefs, in: Agence Europe, Nr. 7821 vom 16.10.2000.

<sup>977</sup> So lehnte die britische, luxemburgische, irische und schwedische Regierung Mehrheitsentscheidungen in der Steuer- oder Sozialpolitik ab. Die französische Regierung zeigte eine ablehnende Haltung bei Fragen, die die gemeinsame Außenhandelspolitik mit kulturellem Bezug betrafen. Die spanische und griechische Regierung lehnten es ab, bei den Struktur- und dem Kohäsionsfonds Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren. Vgl. ohne Angabe, Nach einer ersten Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die institutionelle Reform hofft Moscovici, der ‚Geist Biarritz‘ werde der Wille in Nizza, ‚ehrgeizig zum Ziel zu gelangen‘, in: Agence Europe, Nr. 7820 vom 14.10.2000. Vgl. ohne Angabe, In Biarritz wurden vor allem Differenzen sichtbar, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

<sup>978</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach einer ersten Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die institutionelle Reform hofft Moscovici, der ‚Geist Biarritz‘ werde der Wille in Nizza, ‚ehrgeizig zum Ziel zu gelangen‘, in: Agence Europe, Nr. 7820 vom 14.10.2000.

<sup>979</sup> Vgl. ohne Angabe, Divergenzen zwischen großen und kleinen Staaten in der Frage der Größe der Kommission treten beim Gipfeltreffen deutlich zutage – Deutliche Fortschritte mit der verstärkten Zusammenarbeit, in: Agence Europe, Nr. 7821 vom 16.10.2000.

Eine Verschärfung der Verhandlungssituation war hingegen bei der Reform der EU-Kommission festzustellen. In dieser Frage war es zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sogar zu einem Eklat gekommen. So hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft im Namen der fünf demographisch großen Mitgliedsländer einen Vorschlag unterbreitet, der ein System der gleichberechtigten Rotation mit maximal 20 Kommissaren vorsah.<sup>980</sup> Dies unterfütterte der französische EU-Vorsitz mit Vorwürfen an die der Regierungen der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten.<sup>981</sup> Angesichts der Parteilichkeit des französischen Vorsitzes protestierten die Staats- und Regierungschefs der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten scharf gegen das französische Verhalten und wiesen den Vorschlag mit Verweis auf ihre numerische Überzahl ab.<sup>982</sup>

Vor dem Hintergrund des zugespitzten Konflikts zur Reform der EU-Kommission waren auch keine neuen Bewegungen in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU zu verzeichnen. Allerdings favorisierte nun eine Mehrheit, das Prinzip der einfachen Mehrheit einzuführen.<sup>983</sup> Damit verbunden blieben die Quoren für das Zustandekommen von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls offen.<sup>984</sup>

Auch die rot-grüne Bundesregierung bezog während des informellen Europäischen Rats zu einzelnen Verhandlungsmaterien Stellung. Erstens galt dies für die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So forderte Bundeskanzler Schröder eine weitestgehende Ausdehnung, um darüber die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Allerdings äußerte er Vorbehalte, im Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren.<sup>985</sup> Zweitens positionierte sich die rot-grüne Bundesregierung zur Reform der EU-Kommission. Hier unterstützte Bundeskanzler Schröder den Vorschlag der französischen EU-Ratspräsidentschaft, ein System der gleichberechtigten Rotation mit maximal 20 Kommissaren einzuführen.<sup>986</sup> Drittens stellte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen zur zukünftigen Stimmenverteilung

---

<sup>980</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach einer ersten Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die institutionelle Reform hofft Moscovici, der ‚Geist Biarritz‘ werde der Wille in Nizza, ‚ehrgeizig zum Ziel zu gelangen‘, in: Agence Europe, Nr. 7820 vom 14.10.2000.

<sup>981</sup> So beschuldigte der französische Staatspräsident die demographisch kleinen Mitgliedstaaten, dass sie substantielle Reformen der EU-Kommission verhinderten. Vgl. ohne Angabe, Divergenzen zwischen großen und kleinen Staaten in der Frage der Größe der Kommission treten beim Gipfeltreffen deutlich zutage – Deutliche Fortschritte mit der verstärkten Zusammenarbeit, in: Agence Europe, Nr. 7821 vom 16.10.2000.

<sup>982</sup> Vgl. ohne Angabe, In Biarritz wurden vor allem Differenzen sichtbar, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

<sup>983</sup> Vgl. ohne Angabe, Reaktionen der Regierungschefs, in: Agence Europe vom 16.10.2000.

<sup>984</sup> Vgl. ohne Angabe, Nach einer ersten Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die institutionelle Reform hofft Moscovici, der ‚Geist Biarritz‘ werde der Wille in Nizza, ‚ehrgeizig zum Ziel zu gelangen‘, in: Agence Europe, Nr. 7820 vom 14.10.2000.

<sup>985</sup> Vgl. ohne Angabe, In Biarritz wurden vor allem Differenzen sichtbar, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

<sup>986</sup> Vgl. Scheerer, Michael, Schröder klagt über EU-Kommission, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

im Rat der EU dar. So erneuerte Bundeskanzler Schröder seine Forderung, für den Verzicht auf den zweiten deutschen EU-Kommissar die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich zu verbessern. Zugleich beanspruchte er, hierbei die demographische Sonderstellung Deutschlands zu berücksichtigen. Hierbei wiederholte der deutsche Regierungschef, dass die rot-grüne Bundesregierung hierbei sowohl für eine Neugewichtung der Stimmen als auch für das Prinzip der doppelten Mehrheit offen sei.<sup>987</sup> Letztlich bezog die rot-grüne Bundesregierung auch Stellung zur zukünftigen Entwicklung der EU. So forderte Bundeskanzler Schröder erneut, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess zu beginnen und hierbei die EU-Charta der Grundrechte zu inkorporieren.<sup>988</sup>

Damit offenbarte sich auch nach Abschluss des Europäischen Rates in Biarritz ein ernüchterndes Gesamtbild der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Mit Ausnahme der Reform der verstärkten Zusammenarbeit waren die Verhandlungen seit Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft nicht substantiell vorangekommen. Damit war es dem Vorsitz bisher nicht gelungen, die partiell sehr unterschiedlichen Vorstellungen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten anzunähern. Dies trat nun auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der EU zum Vorschein.

Hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit wurden die Verhandlungen weiterhin von verhandlungsstrategischem Taktieren dominiert. Hier blieb es dabei, dass die Wahrung oder die Mehrung der nationalen Besitzstandstümer den Staats- und Regierungschefs weiterhin wichtiger war, als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.<sup>989</sup>

Eine ähnliche Konstellation lag hinsichtlich der Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments vor. Obgleich diese Frage nicht Gegenstand des informellen EU-Gipfels war, demonstrierten die geringen Fortschritte, dass die große Mehrheit der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nicht bereit war, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum im Rat der EU zu schmälern.

Im Kontrast dazu stand die Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Hier war es auf der Basis des deutsch-italienischen Vorschlags und durch das Einlenken der britischen Regierung gelungen, den Konflikt zwischen den integrationskritischen und den integrationsbefürwortenden

---

<sup>987</sup> Vgl. ohne Angabe, In Biarritz wurden vor allem Differenzen sichtbar, in: Handelsblatt vom 16.10.2000.

<sup>988</sup> Vgl. ohne Angabe, EU-Vertragsreform soll im Dezember abgeschlossen werden, in: FAZ vom 16.10.2000. Die rot-grüne Bundesregierung hatte am 11.10.2000 den Entwurf der EU-Charta der Grundrechte angenommen.. Vgl. ohne Angabe, Kabinett billigt Entwurf für EU-Grundrechtscharta, in: FAZ vom 12.10.2000.

<sup>989</sup> Vgl. ohne Angabe, Nur kleinster gemeinsamer Nenner?, in: FAZ vom 10.10.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Die Botschaft von Biarritz, in: FAZ vom 16.10.2000.



ten EU-Mitgliedstaaten weitgehend zu entschärfen.<sup>990</sup> Allerdings spiegelten die hier erzielten Fortschritte gleichzeitig die mangelnde Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten wider, weitere Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen.

Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der Stimmenverteilung im Rat der EU bestand der Konflikt zwischen den demographisch kleinen und den demographisch großen Mitgliedstaaten verschärfte der informelle EU-Gipfel die Verhandlungssituation. Hierfür waren die Parteilichkeit der französischen Ratspräsidentschaft und die Haltung der fünf demographisch großen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich. Dies nährte bei den Regierungen der demographisch kleinen Mitgliedstaaten bestehende Befürchtungen, zukünftig von einem Direktorat der fünf demographisch großen Nationen dominiert zu werden.<sup>991</sup> Die festgefahrene Verhandlungssituation machte damit zugleich deutlich, dass für einen tragfähigen Kompromiss die numerischen und demographischen Kräfteverhältnisse zu berücksichtigen waren.

Für die französische EU-Ratspräsidentschaft war der informelle Europäische Rat in Biarritz doppelt problematisch. Zum einen blieb ein Konsens über alle Verhandlungsthemen weiter nicht in Sicht. Dies kontrastierte deutlich den Anspruch des französischen Vorsitzes, nur substantielle Reformen zu akzeptieren. Zum anderen war nach mehr als der Hälfte ihrer Amtszeit deutlich geworden, dass ihre ambitionierte Verhandlungsstrategie bisher nicht funktionierte und sie durch ihre Parteilichkeit ihre ohnehin schon angeschlagene Autorität als Präsidentschaftsinhaberin weiter beschädigte. Letztlich zeigte der informelle EU-Gipfel von Biarritz, dass der Einigungsdruck für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten noch nicht hoch genug war, um über alle Verhandlungsmaterien einen Konsens zu erzielen.

Die rot-grüne Bundesregierung nahm während des EU-Gipfels eine ambivalente Haltung ein. Hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren legte sie eine widersprüchliche Haltung an den Tag. Einerseits forderten sie eine weitestgehende Regelung und appellierten an ihre EU-Partner, ihre Vorbehalte zu überdenken. Andererseits behielt sie sich – auch aufgrund der noch nicht erfolgten abschließenden Positionsabstimmung mit den Regierungen der Bundesländer – selbst vor, hinsichtlich der Vertragsbestimmungen zur Freizügigkeit den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen zu verweigern. Hierbei entstand der Eindruck, als wäre ihre inkonsistente Haltung nicht allein innenpolitisch motiviert. Vielmehr vermittelte es den Anschein, als wäre sie Teil der Verhandlungstaktik der rot-

---

<sup>990</sup> Auch die schwedische Regierung war zwischenzeitlich auf die neue Linie der britischen Regierung eingeschwenkt und hatte vor dem informellen EU-Gipfel in Biarritz signalisiert, dass sie unter der Einhaltung strenger Bedingung erleichterten Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit zustimmen könnte. Vgl. Altenbockum, Jasper von, Wenn Schweden über Europa nachdenken, in: FAZ vom 12.10.2000.

<sup>991</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 180.

grünen Bundesregierung, bei der sie ein Einlenken in ihr wichtigen Politikfeldern von dem ihrer EU-Partner abhängig machte.

Hinsichtlich der Reform der verstärkten Zusammenarbeit nahm die rot-grüne Bundesregierung mit der italienischen Regierung eine Schlüsselstellung ein. So hatten sie neben dem Einlenken der britischen und schwedischen Regierungen mit der deutsch-italienischen Initiative zentralen Anteil an dem auf dem informellen EU-Gipfel erzielten Konsens, die Anwendungsmöglichkeiten verstärkten Zusammenarbeit durch die Abschaffung des Vetorechts deutlich zu erleichtern. Damit trug sie entscheidend dazu bei, den Konflikt zwischen den integrationskritischen und –befürworteten EU-Mitgliedsländern zu entschärfen.

In der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU verließ die rot-grüne Bundesregierung nun sukzessive ihre bisherige zurückhaltende Position. Hier ging sie mit ihrer Forderung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu verbessern und hierbei die demographische Sonderstellung Deutschlands anzuerkennen, wenige Wochen vor Abschluss der Verhandlungen in die Offensive. Allerdings hielt sich die rot-grüne Bundesregierung durch die Vermeidung konkreter Vorstellungen weiterhin verhandlungstaktisch bedeckt, um damit ihre Ausgangsposition für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 nicht zu verschlechtern.

Eine offensive Haltung nahm die rot-grüne Bundesregierung nun auch bei der Reform der EU-Kommission ein. So hatte sie sich dem Vorschlag der vier demographisch großen Mitgliedstaaten angeschlossen, ein System der gleichberechtigten Rotation mit maximal 20 Kommissaren einzuführen. Hierbei erweckte die rot-grüne Bundesregierung allerdings den Eindruck, als ging es ihnen nur vordergründig darum, die Arbeitsfähigkeit der EU-Kommission in einer erweiterten EU zu sichern. Unter Berücksichtigung des seit den 1990er Jahren zurückgegangenen Gestaltungseinflusses der EU-Kommission, entstand vielmehr der Eindruck, als wollte sie die EU-Kommission zugunsten der nationalstaatlichen Politikebene weiter schwächen und als verlängerten Arm deutscher Innenpolitik instrumentalisieren.<sup>992</sup>

Bei der zukünftigen Entwicklung der europäischen Integration behielt die rot-grüne Bundesregierung ihre bisherige Vorreiterrolle. So forcierte sie auch in Biarritz ihre Forderung, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess zu beginnen, der ihre asymmetrische Vertiefungs- und Erweiterungspolitik ausgleichen sollte. Insgesamt wurde mit dem informellen Europäischen Rat von Biarritz deutlich, dass für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die Bewahrung ihrer nationalen Besitzstandstümer und

---

<sup>992</sup> Vgl. Scheerer, Michael, Schröder klag über EU-Kommission, in: Handelsblatt vom 16.10.2000. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 144ff.

die Ausdehnung ihres machtpolitischen Handlungsspielraums weiterhin bedeutsamer waren als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Auch die rot-grüne Bundesregierung reihte sich weitgehend in diese Verhaltensstrukturen ein. Zugleich bewegte sie sich weiterhin auf der Linie ihrer komplementären Doppelstrategie, bei der sie eine umfassende Institutionenreform mit der Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU verbinden wollte und hierzu nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess anstrebte.

#### 3.3.2.4 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zu den 76. deutsch-französischen Konsultationen in Vittel

Mit dem Abschluss des informellen Europäischen Rates in Biarritz traten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 in ihre finale Phase. Der französischen EU-Ratspräsidentschaft verblieben nun noch rund acht Wochen, um zwischen den EU-Partnern einen Konsens über alle Verhandlungsmaterien herzustellen. Vor dem Hintergrund der schwierigen Verhandlungssituation und der politisch-symbolischen Brisanz der einzelnen Verhandlungsmaterien hatte sich die Ausgangslage für die französische EU-Ratspräsidentschaft nochmals erschwert. Die französische EU-Ratspräsidentschaft selbst stand mit ihrer bisher erfolglosen Verhandlungsstrategie und ihrer immer wieder deutlich werdenden Parteilichkeit am Scheideweg: Entweder sie beendete die Verfolgung eigener Interessen und nahm ernsthaft ihre Mediations- und Moderationsfunktion wahr. Oder sie setzte ihre einseitige Verhandlungsführung fort, mit der sie die Gefahr erhöhte, dass die Regierungskonferenz 2000 scheiterte. Dies hätte für den französischen Vorsitz nicht nur eine herbe Prestigeschmälerung bedeutet. Mit Blick auf die zugesagte rasche EU-Erweiterung hätte dies den Verlust der außenpolitischen Glaubwürdigkeit der EU impliziert.

Auch für die rot-grüne Bundesregierung gestaltete sich ihre Ausgangslage für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 schwierig. Problematisch waren hierbei für sie verhandlungstechnischen Mehrfachblockaden, die sich durch die umfassende Interdependenz aller Verhandlungsmaterien ergab. Diese Konstellation konnte ihr Ziel gefährden, umfassende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren zu realisieren und hierbei die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge der EU zu sichern.

Vor dem Hintergrund des noch verbleibenden Verhandlungszeitraums positionierte sich die rot-grüne Bundesregierung direkt nach dem erfolglosen EU-Gipfel von Biarritz. Ihre Positio-

nierung umfasste sowohl die Materien der Regierungskonferenz 2000 als auch ihre Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung der europäischen Integration.

Hinsichtlich der Regierungskonferenz 2000 wiederholte die rot-grüne Bundesregierung ihre bisherigen Vorstellungen. Erstens sprach sie sich dafür aus, möglichst zahlreiche Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit für eine weitestgehende Regelung zu überführen. Davon sollten nur konstitutionelle, ratifikationsbedürftige, verteidigungspolitische und binnenmarktspezifische Fragen ausgenommen werden. Hierbei erneuerte die rot-grüne Bundesregierung allerdings ihre Vorbehalte, Mehrheitsentscheidungen auch auf die Bereiche der Arbeitnehmermitbestimmung und des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts auszudehnen.<sup>993</sup> Zweitens forderten die gouvernementalen Akteure Deutschlands eine umfassende Reform der EU-Kommission. So sollte ihre Größe auf maximal 20 Kommissare begrenzt werden.<sup>994</sup> Sollte sich dies angesichts des Widerstands der demographisch kleinen Mitgliedstaaten nicht verwirklichen lassen, so sollte dann das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ eingeführt werden. Allerdings sollte hierbei die interne Organisation der EU-Kommission stärker hierarchisiert werden.<sup>995</sup> Drittens verlangte die rot-grüne Bundesregierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU und der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament deutlich zu verbessern. Ohne sich konkret auf ein bestimmtes Modell festzulegen erneuerte die rot-grüne Bundesregierung hinsichtlich der Stimmenverteilung im Rat der EU zurückhaltend ihre Forderung, Deutschland gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten besser zu stellen.<sup>996</sup> Viertens wiederholten sie ihre Zielsetzung, die verstärkte Zusammenarbeit substantiell zu reformieren. Auf der Basis der deutsch-italienischen Initiative sollte sie in der ersten Säule mit einem Quorum von acht Staaten eingeleitet und ihre Anwendungsmöglichkeiten auf die GASP ausgeweitet werden.<sup>997</sup>

Für die Zeit nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 forderten die entscheidenden Vertreter der rot-grünen Bundesregierung, einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten. Dieser sollte zu einer europäischen Verfassung führen und 2004 von einer Regie-

---

<sup>993</sup> Vgl. „Die institutionelle Reform der Europäischen Union: Perspektiven auf dem Weg nach Nizza“, Vortrag von Dr. Gunter Pleuger an der Humboldt-Universität zu Berlin am 19. Oktober 2000, S. 3ff. URL: <http://whi-berlin.de/documents/pleuger.pdf> (11.12.2007).

<sup>994</sup> Die Zusammensetzung der 20 Kommissare sollte in Form eines sog. „Bestenprinzips“ erfolgen, bei der die Kommissare aus nationalen Vorschlagslisten ausgewählt werden sollten. Vgl. Pleuger, „Die institutionelle Reform der Europäischen Union: Perspektiven auf dem Weg nach Nizza“, S. 6ff.

<sup>995</sup> So sollte die Anzahl der Vizepräsidenten ausgeweitet und die Kompetenzen des Präsidenten gestärkt werden. Vgl. ebd., S. 5ff.

<sup>996</sup> Vgl. ebd., S. 8ff.

<sup>997</sup> Vgl. ebd., S. 7ff.

rungskonferenz abgeschlossen werden.<sup>998</sup> In diesem Kontext äußerte sich die rot-grüne Bundesregierung auch zum Vollzug der EU-Erweiterung. Hier sprach sich Außenminister Fischer anlässlich der Eröffnung der Frankfurter Buchmesse am 17. Oktober 2000 erneut dafür aus, den EU-Beitritt einer ersten Staatengruppe spätestens ab 2005, wenn möglich jedoch früher zu realisieren.<sup>999</sup>

Nach dem erfolglosen informellen EU-Gipfel ging die rot-grüne Bundesregierung direkt in die Offensive. Zwar hatte sie ihre bisherigen Positionen zur Regierungskonferenz 2000 und zur zukünftigen Entwicklung der EU nur wiederholt. Jedoch machte sie mit dieser umfassenden Positionierung zu Beginn der Abschlussphase der Verhandlungen deutlich, dass sie bei der Regierungskonferenz 2000, bei der zukünftigen Entwicklung der EU sowie beim Vollzug der EU-Erweiterung eine Vorreiterrolle beanspruchte. Hierbei bewegte sich die rot-grünen Bundesregierung weiterhin auf der Linie ihrer zweifachen Politikstrategie, die zunächst den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 als Voraussetzung für die EU-Erweiterung vorsah und zweitens mit einem europäischen Konstitutionalisierungsprozess die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sichern sollte.

Die umfassende Positionierung der rot-grünen Bundesregierung betraf allerdings auch direkt die Aktivitäten des französischen Vorsitzes. So wurden die gouvernementalen Akteure Frankreichs nun zum wiederholten Mal mit unilateralen deutschen Vorschlägen konfrontiert. Mit ihren weitreichenden Vorstellungen zur Zukunft der europäischen Integration und zum Vollzug der EU-Erweiterung berührten diese nicht nur erneut ihre Verhandlungsstrategie. Vielmehr waren diese auch mit Blick auf die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU machtpolitisch und symbolisch problematisch, da dies für sie das Ende der bisherigen deutsch-französischen Stimmenparität implizierte.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft reagierte umgehend auf die umfassende Positionierung der rot-grünen Bundesregierung. Hierbei unterließ sie es zwar, auf ihre Zielsetzungen zur Regierungskonferenz 2000 einzugehen. Allerdings kritisierte sie ihre Ausführungen zur EU-Erweiterung. So zeigte der französische Außenminister Védrine öffentlich seine deutliche Verärgerung darüber, zeitgleich zum Abschluss der Regierungskonferenz 2000 eine Diskussi-

---

<sup>998</sup> Dies sagte Bundeskanzler Schröder am 17.10.2000 in Berlin. Vgl. ohne Angabe, Schröder fordert Einstieg in Verfassungsdebatte, in: Handelsblatt vom 19.10.2000. Vgl. Nonnenmacher, Günther, Konsens des Unbehagens, in: FAZ vom 1.11.2000.

<sup>999</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Eröffnung der 52. Frankfurter Buchmesse am 17. Oktober 2000 in Frankfurt, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 68-2 vom 18. Oktober 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

on über einen konkreten Termin für die EU-Erweiterung zu beginnen und bezeichnete die Festlegung von Beitrittsdaten als „demagogisch“.<sup>1000</sup>

Damit hatte die rot-grünen Bundesregierung mit ihrer umfassenden Positionierung zur Regierungskonferenz 2000 und zur weiteren Entwicklung der europäischen Integration erneut für Verstimmungen im bilateralen Verhältnis zur französischen Regierung gesorgt. Hierbei wurde deutlich, dass beide Regierungen vollkommen unterschiedliche Vorstellungen zum Vollzug der EU-Erweiterung hatten. Dies hatte Konsequenzen für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000. So musste die französische EU-Ratspräsidentschaft mit dem wiederholten deutschen Vorschlag, einen konkreten Termin für den Vollzug der EU-Erweiterung festzulegen, befürchten, dass nach der ebenfalls von deutscher Seite initiierten Finalitätsdebatte die Aufmerksamkeit von den laufenden Verhandlungen erneut abgelenkt und damit der Einigungsdruck für den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 weggenommen werden könnte. Damit hatten sich die bilateralen Beziehungen weiter verschlechtert, die ohnehin schon durch die von deutscher Seite unilateral initiierte Finalitätsdebatte und insbesondere durch die unüberbrückbaren Vorstellungen zur Stimmengewichtung im Rat der EU belastet waren.

Von diesen Entwicklungen unbeeindruckt setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Diese sahen für die Abschlussphase eine nochmalige Intensivierung der Verhandlungsrunden vor. Diese wurden mit zwei weiteren Sitzungen der Vorbereitungsgruppe eingeleitet, die am 23. und 30. Oktober 2000 in Brüssel stattfanden. Mit Ausnahme aller Materien, die die Reform des Europäischen Parlaments und die der weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen betrafen, fokussierte der französische Vorsitz alle Verhandlungsthemen. Hierzu hatte er partiell neue Vorschläge konzipiert. Erstens umfasste dies die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.<sup>1001</sup> Zweitens beinhaltete dies die Reform der verstärkten Zusammenarbeit, die auf der Basis der deutsch-italienischen Initiative bereits einen vollständigen Vertragsentwurf umfasste.<sup>1002</sup> Drittens fokussierten sie französischen Vorschläge die Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>1003</sup>

---

<sup>1000</sup> Zitiert aus: ohne Angabe, Védrine gegen festes Datum, in: Handelsblatt vom 18.10.2000.

<sup>1001</sup> Hierzu hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft zwei Vorschläge erstellt, die die bisher umstrittenen Vertragsbestimmungen präzisierten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betr.: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4784/00, Brüssel, den 18.10.2000, S. 1ff. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04784d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betr.: RK 2000 – Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4789/00, Brüssel, den 26.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04789d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1002</sup> Der französische Vorsitz ließ allerdings offen, ob sich die zukünftigen Anwendungsfelder der verstärkten Zusammenarbeit auch auf die ESVI erstrecken sollten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mit-

Allerdings wurden die beiden Verhandlungsrunden durch öffentliche Positionierungen der französischen EU-Ratspräsidentschaft erneut atmosphärisch belastet. So machte sie bei der Reform der EU-Kommission deutlich, dass sie – unabhängig von der Mehrheit der demographisch kleinen Mitgliedstaaten – an ihrer Zielsetzung festhalte, ein System der gleichberechtigten Rotation einzuführen und die Anzahl der Kommissare zu limitieren.<sup>1004</sup> Bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU sprachen sich die gouvernementalen Akteure Frankreichs zwar dafür aus, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu verbessern. Jedoch gaben sie zu verstehen, dass sie dies nur über eine Stimmenneugewichtung mit festen Staatengruppen zu realisieren beabsichtigten. Zugleich lehnten sie das Prinzip der doppelten Mehrheit ebenso ab wie eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands.<sup>1005</sup> Vor diesem Hintergrund brachten auch die ersten beiden Verhandlungsrunden in der Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 keine neuen Ergebnisse. Allerdings waren bei einigen Themen leichte Bewegungen zu verzeichnen. Zum einen galt dies der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Zwar äußerten noch immer zahlreiche Vorbehalte gegenüber den Vorschlägen der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die ebenfalls weiterhin nicht bereit war, in für sie wichtigen Politikfeldern eine Ausdehnung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren.<sup>1006</sup> Jedoch zeichneten sich Fortschritte in den bisher strittigen Politikfeldern der Antidiskriminierung sowie der Sozial- und Steuerpolitik ab, für die differenzierte Lösungen eingeführt werden sollten.<sup>1007</sup> Zum anderen traf dies auf die Reform des Artikels 7 EU-Vertrag zu. Hier befürworteten nun nahezu alle Delegationen, ein flexibel agierendes „Frühwarnsystem“ zum

---

gliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betr.: RK 2000 – Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4786/00, Brüssel, den 18.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04786d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1003</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betr.: Regierungskonferenz 2000: Artikel 7 EUV, CONFER 4785/00, Brüssel, den 18.10.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04785d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1004</sup> Vgl. ohne Angabe, Paris hält am Rotationsprinzip für die EU-Kommissare fest, in: Handelsblatt vom 24.10.2000. Vgl. ohne Angabe, Erläuterungen von Moscovici zum französischen Standpunkt, in: Agence Europe, Nr. 7829 vom 26.10.2000.

<sup>1005</sup> Vgl. ohne Angabe, Védrine: Mehr Macht für die großen EU-Staaten, in: FAZ vom 27.10.2000.

<sup>1006</sup> So weigerte sich die französische Regierung weiterhin, in der Außenhandelspolitik Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren. Ähnliches galt für die spanische, portugiesische, griechische und dänische Regierung, die Vorbehalte in der Sozialpolitik sowie den Struktur- und des Kohäsionsfonds verdeutlichten. Vgl. ohne Angabe, Fortschritte bezüglich Ausweitung des Mehrheitsstimmrechts, Artikelentwürfe ausgearbeitet – noch keine Bewegung in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung, in: Agence Europe, Nr. 7828 vom 25.10.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Paris weist Kritik zurück, in: FAZ vom 25.10.2000.

<sup>1007</sup> Vgl. ohne Angabe, Fortschritte bezüglich Ausweitung des Mehrheitsstimmrechts, Artikelentwürfe ausgearbeitet – noch keine Bewegung in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung, in: Agence Europe, Nr. 7828 vom 25.10.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Paris weist Kritik zurück, in: FAZ vom 25.10.2000.

Schutz vor Verletzungen der normativen Prinzipien der EU zu etablieren.<sup>1008</sup> Auch in der Reform der verstärkten Zusammenarbeit waren weitere Fortschritte erkennbar. Hier kristallisierte sich eine deutliche Mehrheit heraus, die für die erste Säule ein Initiierungsquorum von acht Staaten und die Ausdehnung der Anwendungsmöglichkeiten auf die GASP befürwortete.<sup>1009</sup> Stillstand hingegen herrschte weiterhin in der Frage der Reform der EU-Kommission. Hier pochte die Mehrheit der demographisch kleinen Mitgliedstaaten weiterhin unnachgiebig darauf, als Organisationsform nur das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ zu akzeptieren. Vor diesem Hintergrund kam es auch bezüglich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU zu keinen Fortschritten.<sup>1010</sup>

Diesen beiden Verhandlungsrunden schloss sich eine weitere Sitzung der Vorbereitungsgruppe an. Diese fand vom 4. bis 5. November 2000 in Paris statt und sollte als informelles Konklave einer vertieften Erörterung ausgewählter Materien dienen. Zu diesem Zweck hatte der französische Vorsitz ein umfangreiches Synthesedokument erstellt, das auf der Basis der letzten beiden Verhandlungsrunden überarbeitete Vertragsentwürfe enthielt.<sup>1011</sup>

Diese informelle Konklave-Sitzung blieb allerdings ebenfalls enttäuschend. Mit Ausnahme der Reform der verstärkten Zusammenarbeit, bei der nur noch Detailfragen offen blieben,<sup>1012</sup> konnten nur minimale Fortschritte erzielt werden.

Zum einen galt dies der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So konnte nur allgemein ein Konsens darüber getroffen werden, dass das Quorum für Entscheidungen mit quali-

---

<sup>1008</sup> Nur noch die dänische Regierung hatte gegenüber der Schaffung eines solchen „Frühwarnsystems“ Vorbehalte. Bei der Anwendung konnten sich die Delegationen bisher nur allgemein darauf verständigen, dass in solchen Fällen der Rat der EU leichte und flexible Maßnahmen beschließen und die Regierung des betroffenen Landes ein faires Verfahren erhalten sollte. Vgl. ohne Angabe, Fortschritte bezüglich Ausweitung des Mehrheitsstimmrechts, Artikelentwürfe ausgearbeitet – noch keine Bewegung in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung, in: Agence Europe, Nr. 7828 vom 25.10.2000.

<sup>1009</sup> Bei der Ausweitung der Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit auf die GASP konnten sich die Delegationen aber noch nicht auf das notwendige Quorum einigen. Vgl. ohne Angabe, Bei der informellen Zusammenkunft der Vimont-Gruppe wird ein zusammenfassendes Dokument über alle Fragen der RK, mit Ausnahme derjenigen der Kommission und der Neuwägung der Stimmen im Rat, geprüft, in: Agence Europe, Nr. 7835 vom 4.11.2000.

<sup>1010</sup> Vgl. ohne Angabe, Fortschritte bezüglich Ausweitung des Mehrheitsstimmrechts, Artikelentwürfe ausgearbeitet – noch keine Bewegung in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission und die Stimmengewichtung, in: Agence Europe, Nr. 7828 vom 25.10.2000.

<sup>1011</sup> Die französische EU-Ratspräsidentschaft hatte beispielsweise die Vertragsbestimmungen, die sich auf Umweltsteuern bezogen, wieder aus Vorschlagsliste herausgenommen. Damit hatte sich der Gesamtumfang der in Frage kommenden Vertragsartikel auf 45 reduziert. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Synthesedokument. Stand der Beratungen der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform, CONFER 4790/00, Brüssel, den 3.11.2000, S. 7ff. URL:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04790d0.pdf> (29.12.2008). Vgl. auch Stabenow, Michael, Reformen der EU-Regierungen erlahmt, in: FAZ vom 7.11.2000.

<sup>1012</sup> So konnten sich die Delegationen der EU-Mitgliedstaaten weiterhin nicht darüber einigen, wie hoch das zukünftige Initiierungsquorum bei der GASP sein sollte. Vgl. ohne Angabe, Positive Richtungsweisungen bei der Pariser Tagung im Kontext mit der Neuwägung der stimmen, Fortschritte in Bezug auf den Status quo in der Frage des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7836 vom 7.11.2000.



fizierter Mehrheit eine signifikante Mehrheit der Mitgliedstaaten und der EU-Gesamtbevölkerung berücksichtigen sollte.<sup>1013</sup> Zum anderen traf dies auf die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu. Hier äußerten die Delegationen der EU-Mitgliedstaaten noch immer Vorbehalte gegenüber der Vorschlagsliste der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die ihrerseits Einwände geltend machte. Allerdings zeichnete sich eine grundsätzliche Zustimmung darüber ab, in den bisher strittigen Politikfeldern über differenzierte Lösungen eine Ausdehnung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit zu ermöglichen.<sup>1014</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung fokussierte in diesen drei Verhandlungsrunden die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier hob sie hervor, dass für sie eine weitestgehende Regelung der entscheidende Gradmesser für den Erfolg der Regierungskonferenz 2000 bilde. Zugleich signalisierte ihre Bereitschaft, für ein solches Ergebnis beizutragen.<sup>1015</sup> Gleichzeitig erneuerte sie ihre Vorbehalte, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auch auf die Bereiche des Asyl-, Einwanderungs- und Visarechts auszudehnen. Darüber hinaus machte sie deutlich, dass ihre Konzessionsbereitschaft davon abhängen würde, ob es bei der Stimmenverteilung im Rat der EU sowie der konkreten Einleitung eines „Post-Nizza-Prozesses“ zu substantiellen Fortschritten komme.<sup>1016</sup> Bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU äußerte die rot-grüne Bundesregierung zurückhaltend ihre Erwartung, dass sie mit der Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit rechne.<sup>1017</sup> Demgegenüber deutete sich bei der Reform der EU-Kommission subtil ein sukzessiver Positionswechsel an. Obgleich die rot-grüne Bundesregierung offiziell weiterhin an ihrem Ziel festhielt, eine tiefgreifende Reform der EU-Kommission durchzuführen, signalisierte sie angesichts der eindeutigen Mehrheitsverhältnisse gegenüber den demographisch kleinen Mitgliedstaaten zurückhaltend ihre Kompromissbereitschaft.<sup>1018</sup> Dieses Einlenken der rot-grünen Bundesregierung sorgte allerdings bei der französischen EU-Ratspräsidentschaft

---

<sup>1013</sup> Vgl. ohne Angabe, Positive Richtungsweisungen bei der Pariser Tagung im Kontext mit der Neuverteilung der Stimmen, Fortschritte in Bezug auf den Status quo in der Frage des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7836 vom 7.11.2000.

<sup>1014</sup> Vgl. ohne Angabe, Positive Richtungsweisungen bei der Pariser Tagung im Kontext mit der Neuverteilung der Stimmen, Fortschritte in Bezug auf den Status quo in der Frage des Mehrheitsvotums, in: Agence Europe, Nr. 7836 vom 7.11.2000.

<sup>1015</sup> Vgl. ohne Angabe, Bundesregierung rüttelt am Steuervetorecht, in: Handelsblatt vom 26.10.2000.

<sup>1016</sup> Vgl. ebd. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Mehrheitsbeschlüsse bleiben Kernproblem der EU-Reform, in: Handelsblatt vom 31.10.2000.

<sup>1017</sup> Vgl. ohne Angabe, Vorbereitungsgruppe setzt Diskussion über verstärkte Zusammenarbeit und qualifizierte Mehrheit fort, in: Agence Europe, Nr. 7831 vom 28.10.2000.

<sup>1018</sup> So sagte der Vertreter der rot-grünen Bundesregierung in der Vorbereitungsgruppe, Pleuger, am 27.10.2000 vor Journalisten in Berlin, dass es bei der Reform der EU-Kommission auf das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ hinauslaufe. Vgl. ohne Angabe, Vorbereitungsgruppe setzt Diskussion über verstärkte Zusammenarbeit und qualifizierte Mehrheit fort, in: Agence Europe, Nr. 7831 vom 28.10.2000.

für Unmut, da diese weiterhin unnachgiebig dafür eintrat, ein System der gleichberechtigten Rotation einzuführen und hierbei die Anzahl der Kommissionsmitglieder zu begrenzen.<sup>1019</sup>

Damit hatte sich das allgemeine Bild der Verhandlungen nicht verändert. So dominierte bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit weiterhin das verhandlungsstrategische Taktieren der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, denen die Bewahrung von nationalen Besitzständen noch immer wichtiger war als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Dies wurde in zwei Punkten besonders deutlich.

Zum einen äußerte es sich darin, dass sich ein Konsens bisher entweder nur in machtpolitisch nachgeordneten Politikfeldern oder nur differenzierte Lösungen in machtpolitisch bedeutsamen Vertragsartikeln abzeichnete. Mit Blick auf die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU war diese Entwicklung problematisch. So bargen die sich abzeichnenden Ausnahmen und die differenzierten Lösungen die Gefahr, dass die vertragliche Konsistenz sowie der Entscheidungseffizienz einer EU mit 27 EU-Mitgliedstaaten erodierte.

Zum anderen korrespondierte die mangelnde Bereitschaft, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder auszudehnen mit den Fortschritten bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit. So hatte sich hier schon einige Wochen vor dem Abschluss der Regierungskonferenz ein Konsens zwischen den integrationsorientierten und –skeptischen EU-Mitgliedstaaten herauskristallisiert.

Hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU blieb der die Verhandlungen bestimmende Konflikt zwischen den demographisch kleinen und großen EU-Mitgliedstaaten unverändert bestehen. Daran hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft einen erheblichen Anteil. So setzte sie ihre innenpolitisch begründete eigennützige Verhandlungsführung fort, mit der sie die ohnehin schwierige Konsenssuche noch weiter erschwerte und zu einem Sonderproblem der Regierungskonferenz 2000 wurde.

Eine besondere Brisanz entwickelte nun die Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier zeichnete sich eine Verschärfung des deutsch-französischen Sonderkonflikts ab. Hier wollten die gouvernementalen Akteure Frankreichs unter keinen Umständen eine machtpolitische oder symbolische Besserstellung Deutschlands akzeptieren. Aufgrund der damit verbundenen Beendigung der bisherigen deutsch-französischen Stimmenparität befürchteten sie eine machtpolitische Marginalisierung Frankreichs in der EU sowie negative innenpoliti-

---

<sup>1019</sup> Dies machte der französische Europaminister Moscovici während seiner Gespräche mit den Regierungen der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten deutlich, die er im Rahmen einer Rundreise von Ende Oktober bis Anfang November 2000 führte. Vgl. ohne Angabe, Prodi beklagt Stillstand in der EU, in: Handelsblatt vom 1.11.2000.

sche Auswirkungen<sup>1020</sup> und weigerten sich damit, die politischen und demographischen Realitäten des wiedervereinigten Deutschlands abschließend anzuerkennen.<sup>1021</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung behielt in diesen drei Verhandlungsrunden ihre ambivalente Haltung. Dies galt insbesondere in der Frage der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier trat sie einerseits für eine weitgehende Regelung ein, mit der sie die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sichern wollte. Andererseits behielt sie es sich weiterhin vor, in für sie wichtigen Politikfeldern eine Ausdehnung abzulehnen. Für diese Haltung waren zwei Gründe maßgebend. Zum einen lag noch keine abschließende Positionsabstimmung mit den Regierungen der Bundesländer vor, deren Zielsetzungen die rot-grüne Bundesregierung als staatsrechtlichen und politischen Gründen zu berücksichtigen hatte. Zum anderen war hierbei auch ihr Ziel, weitere fiskalpolitische Belastungen, die sich aus Mehrheitsentscheidungen in finanziell wichtigen Politikfeldern ergaben, zu verhindern. Obgleich die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Partner die größte Bereitschaft für eine weitgehende Regelung zeigte, reihte sie sich in das allgemeine Verhandlungsmuster ein. So strebte sie ebenfalls danach, für sie innenpolitisch nachteilige Regelungen zu verhindern und verknüpfte ihre Konzessionsbereitschaft verhandlungsstrategisch damit, dass es in für sie wichtigen Verhandlungsmaterien zu konkreten Ergebnissen komme.

Bei diesen drei Verhandlungsrunden wurde gleichzeitig Prioritätensetzung der rot-grünen Bundesregierung deutlich. So behielt sie zum einen bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU ihre Forderung bei, die demographische Repräsentativität substantiell zu verbessern und Deutschland gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten machtpolitisch besser zu stellen. Zum anderen forderte sie weiterhin, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten.

Demgegenüber offenbarte sie bei der Reform der EU-Kommission eine größere Konzessionsbereitschaft. Hier lenkte sie angesichts des unüberwindbaren Widerstands der Mehrheit der demographisch kleinen Mitgliedstaaten ein und signalisierte, dass sie deren Forderung, die EU-Kommission nach dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ akzeptieren könne. Dies allerdings führte zu einer erneuten Verschlechterung der deutsch-französischen Beziehungen. Hier sorgte ihr Ausscheren aus der Reihe der demographisch großen Mitgliedstaaten

---

<sup>1020</sup> Dies galt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Frankreich 2002 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen anstanden.

<sup>1021</sup> Bei der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament hatten die gouvernementalen Akteure Frankreichs die politisch-demographischen Realitäten des wiedervereinigten Deutschlands schon mit dem Vertragswerk von Maastricht anerkannt. Allerdings galt dies noch nicht für die Stimmenverteilung im Rat der EU.

für neue Irritationen in den ohnehin schon belasteten bilateralen Beziehungen. So musste sich die französische EU-Ratspräsidentschaft mit ihrer hier unnachgiebigen, jedoch bisher erfolglosen Haltung unzureichend unterstützt fühlen.

Zeitgleich zu dieser informellen Sitzung der Vorbereitungsgruppe vollzogen sich bedeutsame Entwicklungen, die die Reform der EU-Kommission betrafen. So kam es hier zu ersten Annäherungen zwischen den Konfliktparteien.

So stellte der luxemburgische Premierminister Juncker Anfang November 2000 nochmals klar, dass für die demographisch kleinen Mitgliedstaaten das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ nicht verhandelbar sei. Jedoch deutete der Regierungschef des demographisch kleinsten EU-Mitgliedslandes an, dass er sich nach dem Vollzug der EU-Erweiterung vorstellen könne, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zeitweise auf die Vertretung seines Landes in der EU-Kommission zu verzichten.<sup>1022</sup>

Die französische EU-Ratspräsidentschaft reagierte umgehend auf die Signale der demographisch kleinen Mitgliedstaaten. So deutete sie ihr Interesse an, einem Ausgleich zwischen den demographisch großen und kleinen Mitgliedstaaten herzustellen. Zugleich signalisierte sie, dass sie sich vorstellen könne, auch erst nach der EU-Erweiterung die Größe der EU-Kommission zu reduzieren und ein System der gleichberechtigten Rotation einzuführen.<sup>1023</sup>

Damit zeichnete sich in dieser machtpolitisch-symbolisch brisanten Verhandlungsmaterie ein Kompromiss ab, der auf eine dreistufig angelegte Synthese der bislang antagonistischen Vorstellungen hinauslief. Diese sah als ersten Schritt vor, bis zur EU-Erweiterung die bisherige Organisationsform der EU-Kommission beizubehalten. Nach der EU-Erweiterung sollte als zweite Stufe die EU-Kommission nach dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ umgestaltet werden. Dabei sollte die EU-Kommission stärker hierarchisiert die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten ausgeweitet werden. Als dritter Schritt sollte dann langfristig die Größe der EU-Kommission limitiert werden. So sollte die Anzahl ihrer Mitglieder unterhalb der zukünftigen Menge an EU-Mitgliedstaaten liegen, die über ein System der gleichberechtigten Rotation bestimmt werden sollten.

Damit erfolgte in den Verhandlungen zur Reform der EU-Kommission erstmalig ein Durchbruch, der in diesem machtpolitisch-symbolisch umstrittenen Konflikt einen tragfähigen Ausgleich zu versprechen schien. So konnten damit sowohl die demographisch kleinen als auch die großen Mitgliedstaaten ihre Vorstellungen jeweils umsetzen. Allerdings blieben hier noch die Details einer Einigung offen.

---

<sup>1022</sup> Vgl. ohne Angabe, Juncker lehnt rasche EU-Erweiterung ab, in: Handelsblatt vom 2.11.2000.

<sup>1023</sup> Vgl. Bonse, Eric, Außenminister Fischer irritiert Paris, in: Handelsblatt vom 9.11.2000.

Zeitgleich vollzogen sich auch in der deutschen Innenpolitik und in den deutsch-französischen Beziehungen bedeutsame Entwicklungen. So war es in Deutschland nach wochenlangen Gesprächen zu einem Durchbruch gekommen. So gelang es den Ministerpräsidenten Ende Oktober 2000, eine Positionsabstimmung zur Regierungskonferenz 2000 zu erzielen,<sup>1024</sup> die am 10. November 2000 als Bundesratsentschließung verabschiedete wurde.

Diese Positionsabstimmung bezog sich sowohl auf die laufenden Verhandlungen als auch auf die zukünftige Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000.

Bei den Verhandlungsthemen der Regierungskonferenz 2000 fokussierten die Bundesländer vor allem die Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier sprachen sie sich für eine weitgehende Regelung aus. Allerdings sollten davon diejenigen Vertragsartikel ausgenommen bleiben, die ihre Länderkompetenzen berührten. Hierzu zählten neben konstitutionellen und ratifikationsbedürftigen Aspekten die Vertragsbestimmungen, die sich auf das Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht und Kulturfragen bezogen.<sup>1025</sup>

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der europäischen Integration wiederholten die Regierungen der Bundesländer ihre Forderung, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 eine weitere Regierungskonferenz zu vereinbaren. Diese sollte dann rechtsverbindlich, die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten regeln sowie das deutsche System der öffentlichen Daseinsfürsorge besser schützen.<sup>1026</sup>

Letztlich forderten einen fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Hier forderten sie die rot-grüne Bundesregierung auf, an der Verwirklichung dieses Ziel konstruktiv mitzuwirken, damit die EU-Erweiterung rasch vollzogen werden könnte.<sup>1027</sup>

Mit dieser Entschließung der Bundesländer blieb die rot-grüne Bundesregierung bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 weiterhin unter innenpolitischem Handlungsdruck, der mit Blick auf die staatsrechtlichen Vorgaben und die politischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat den Verhandlungsspielraum der rot-grünen Bundesregierung für die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 erheblich einschränkte. Dies galt zum einen für die Forderung der Bundesländer, mit dem Abschluss der laufenden Verhandlungen verbindlich eine weitere Regierungskonferenz zu vereinbaren, die sich der Kompetenzabgrenzung

---

<sup>1024</sup> Dies erfolgte auf einer Ministerpräsidentenkonferenz, die vom 25. bis 27. Oktober 2000 in Schwerin stattfand. Vgl. Stabenow, Michael, Reformeifer der EU-Regierungen erlahmt, in: FAZ vom 7.11.2000.

<sup>1025</sup> Vgl. Deutscher Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zu institutionellen Reformen und Weiterentwicklung der EU, Drucksache 680/00, Berlin, den 2.11.2000, S. 2 und S. 5ff. Dazu forderten die Bundesländer, den Ausschuss der Regionen den anderen Gemeinschaftsorganen rechtlich gleichzustellen. Vgl. ebd., S. 3.

<sup>1026</sup> Hierbei ließ die Bundesratsentschließung allerdings offen, wann diese neue Regierungskonferenz zusammentreten sollte. Vgl. ebd., S. 1 und S. 4.

<sup>1027</sup> Vgl. ebd., S. 1.

zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten widmen sollte. Zum anderen betraf dies die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, da hier die Bundesländer Vorbehalte gegenüber Mehrheitsentscheidungen beim Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht geäußert hatten.

Zeitgleich dazu vollzogen sich in den deutsch-französischen Beziehungen weitere Entwicklungen. So standen die 76. deutsch-französischen Konsultationen an, die am 10. November 2000 in Vittel stattfanden.<sup>1028</sup> Als letztes bilaterales Treffen beider Regierungen vor dem Europäischen Rat in Nizza sollten diesen Regierungskonsultationen besondere Bedeutung zukommen und der Vorbereitung dieses EU-Gipfels dienen. Allerdings kam dieses Treffen unter denkbar schlechten Vorzeichen zustande. So existierten zwischen beiden Regierungen noch immer erhebliche Spannungen. Hierbei ging es um drei Konfliktpunkte. Erstens war dies die unilateral lancierte Initiative der rot-grünen Bundesregierung, im Zeitfenster 2004/05 die EU-Erweiterung zu vollziehen. Zweitens konzentrierte sich dies auf die ebenfalls unilateral lancierte Forderung der rot-grünen Bundesregierung, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten. Drittens bezog sich dies auf die machtpolitisch-symbolisch brisante Materie der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, bei der die gouvernementalen Akteure Frankreichs eine von der rot-grünen Bundesregierung angestrebte machtpolitische Besserstellung Deutschlands nicht akzeptierten.<sup>1029</sup> Diese vorhandenen Spannungen wurden durch weitere Konflikte sowie durch zurückhaltende deutsche Kritik an der französischen Verhandlungsführung weiter verschärft.<sup>1030</sup>

---

<sup>1028</sup> An den 76. deutsch-französischen Konsultationen nahmen Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac und Premierminister Jospin, die jeweiligen Außen-, Finanz- und Verteidigungsminister sowie Europastaatssekretäre teil. Vgl. Wiegel, Michaela, Gespräche über die Reform der Europäischen Union, in: FAZ vom 10.11.2000.

<sup>1029</sup> Vgl. Bonse, Eric, Außenminister Fischer irritiert Paris, in: Handelsblatt vom 9.11.2000.

<sup>1030</sup> Hierbei ging es um den von der rot-grünen Bundesregierung angestrebten Ausstieg aus der Atomenergie entstanden. Nachdem die rot-grüne Bundesregierung seit Anfang 1999 auf mehrfache Appelle der französischen Regierung nicht reagierte hatte, die Frage eines Endlagers für das Gros des in der französischen Wiederaufbereitungslagers La Hague deponierten deutschen Atommüll zu klären, verschärften die gouvernementalen Akteure Frankreichs den Ton. So forderten sie Ende Oktober 2000 die rot-grüne Bundesregierung auf, den deutschen Atommüll zurückzuholen und deren Entsorgung selbst zu übernehmen. Zur Klärung dieser Problematik verhandelte der deutsche Kanzleramtsminister, Frank-Walter Steinmeier, mit der französischen Umweltministerin, Dominique Voynet. Allerdings blieben diese Gespräche bis zu den 76. deutsch-französischen Konsultationen ergebnislos. Auch gab es bilaterale Spannungen bei der Besetzung der militärischen Einrichtungen der ESVI. So hatte sich für die Leitung des zukünftigen Militärstabs der EU der deutsche General Schuwirth durchsetzen können. Diesen Posten beanspruchte jedoch die französische Regierung für einen hochrangigen französischen Militär. Vgl. Wiegel, Michaela, Deutsch-französischer Konflikt über Atommülltransporte, in: FAZ vom 7.11.2000. Vgl. Bonse, Eric, Außenminister Fischer irritiert Paris, in: Handelsblatt vom 9.11.2000. Vgl. Wiegel, Michaela, Gespräche über die Reform der Europäischen Union, in: FAZ vom 10.11.2000. Vgl. Bacia, Horst, „Für Javier Solana sterben?“, in: FAZ vom 4.12.2000.

Vor diesem Hintergrund brachten auch die 76. deutsch-französischen Konsultationen keinen Durchbruch. Zwar konnten sich beide Regierungen in einzelnen Fragen inhaltlich annähern. Doch gelang auch weiterhin keine gemeinsame Positionsabstimmung.

In der umstrittenen Frage eines konkreten Datums für den Vollzug der EU-Erweiterung konnten beide Regierungen einen Kompromiss vereinbaren. So konzedierte der französische Staatspräsident Chirac, dass er die EU-Erweiterung nicht mehr vom Erfolg der Regierungskonferenz 2000 abhängig mache und die EU-Erweiterung grundsätzlich ab Anfang 2003 möglich wäre. Im Gegenzug sicherte Bundeskanzler Schröder zu, mit Blick auf die Verhandlungsaktivitäten der französischen EU-Ratspräsidentschaft zukünftig deutsche Initiativen für ein Vollzugsdatum der EU-Erweiterung zu unterlassen.<sup>1031</sup>

Keine Einigung hingegen konnte in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU erzielt werden. Zwar stimmten beide Regierungen darin überein, dass es hier zu einer substantiellen Verbesserung der demographischen Repräsentativität kommen sollte. Jedoch blieb der bilaterale Dissens bestehen, ob hierbei die demographische Sonderstellung Deutschlands anerkannt werden sollte. Während dies von der französischen EU-Ratspräsidentschaft weiterhin abgelehnt wurde, wiederholte die rot-grüne Bundesregierung zurückhaltend ihren Anspruch darauf, Deutschland gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedsländern machtpolitisch besser zu stellen. So sagte Bundeskanzler Schröder zum Abschluss der 76. deutsch-französischen Konsultationen am 10. November 2000 in Vittel:

„Wir müssen zu einer Neugewichtung kommen, bei der die Zahl der Einwohner eine Rolle spielt.“<sup>1032</sup>

Zugleich unterstrich Bundeskanzler Schröder nochmals, dass er diese Frage „politisch, nicht mathematisch“<sup>1033</sup> verstehe und er eine Regelung der Stimmenverteilung im Rat der EU vom Abschlussergebnis der Regierungskonferenz 2000 abhängig mache.<sup>1034</sup>

Bilaterale Differenzen bestanden letztlich auch in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. So konnten sich beide Regierungen nur in der Steuerpolitik einigen, zu der sie eine gemeinsame Verhandlungsinitiative vereinbarten. Gleichzeitig machten sie deutlich, in für sie innenpolitisch wichtigen Vertragsbestimmungen das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten zu wollen.<sup>1035</sup>

---

<sup>1031</sup> Vgl. ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

<sup>1032</sup> Zitiert aus: ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

<sup>1033</sup> Zitiert aus: ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

<sup>1034</sup> Vgl. ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

<sup>1035</sup> Während die rot-grüne Bundesregierung weiterhin ihre Vorbehalte in Fragen des Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts sowie der betrieblichen Mitbestimmung äußerte, lehnte die französische Regierung eine Ausweitung des Mehrheitsentscheidungsverfahrens auf handelspolitische Bestimmungen sowie zur GASP ab. Vgl. ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

Unabhängig von weiteren bilateralen Problemen<sup>1036</sup> sicherte die rot-grüne Bundesregierung der französischen EU-Ratspräsidentschaft letztlich zu, sie in ihrem Ziel zu unterstützen, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen.<sup>1037</sup>

Damit kam auch vor dem Europäischen Rat von Nizza keine umfassende deutsch-französische Positionsabstimmung zustande. Zwar fanden beide Regierungen in der Frage des Vollzugs der EU-Erweiterung einen Kompromiss. Zugleich einigten sie sich erstmalig darauf, eine gemeinsame Verhandlungsinitiative zu lancieren, mit der die Steuerpolitik in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit überführt werden sollte.<sup>1038</sup>

Doch gelang es beiden Regierungen weiterhin nicht, eine gemeinsame Linie für alle Verhandlungsmaterien zu finden. Hier blieben Zielsetzungen beider Regierungen, die jeweiligen nationalen Besitzstandstümer zu wahren und den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum auszuweiten, zu dominant. Dies galt insbesondere der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier lehnten es die gouvernementalen Akteure Frankreichs aus Furcht vor einer Marginalisierung Frankreichs in der EU als auch aus innenpolitisch-wahltaktischen Gründen weiterhin ab, Deutschland im Rat der EU gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten machtpolitisch oder symbolisch besser zu stellen. Damit verweigerten die gouvernementalen Akteure Frankreichs noch immer, die politischen und demographischen Realitäten des europäischen Status quo nach 1989/90 anzuerkennen.

Demgegenüber strebte die rot-grüne Bundesregierung weiterhin an, die bisherige deutsch-französische Stimmenparität zu beenden. Da sie damit die bisherige Geschäftsgrundlage der bilateralen Beziehungen in Frage stellte, verschärfte sie zugleich unnötig den bilateralen Konflikt. Angesichts ihrer verhandlungstaktischen Zurückhaltung und ihrer wiederholten Aussage, die Stimmenverteilung im Rat der EU mehr politisch als mathematisch regeln zu wollen, antizipierte sie mögliche, historisch bedingte Befürchtungen vor einer deutschen Hegemonialstellung in der EU. Zugleich wurde damit deutlich, dass die rot-grüne Bundesregierung anstrebte, Deutschland im Rat der EU mehr symbolisch als machtpolitisch aufzuwerten.

Die von deutscher Seite erfolgte Infragestellung der deutsch-französischen Stimmenparität war mit Blick auf die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000 von Bedeutung. So drohte nun der deutsch-französische Sonderkonflikt zur zukünftigen Stimmenverteilung im

---

<sup>1036</sup> So konnte in der Frage des deutschen Atom Mülls keine Einigung erzielt werden. Auch bei der zukünftigen Leitung des Militärstabs der EU gab es keine Annäherungen. So lehnte Bundeskanzler Schröder die Forderung von Staatspräsident Chirac ab, den deutschen General Schuwirth abzuziehen. Vgl. ohne Angabe, Atom Müll-Entsorgung bleibt ungeklärt, in: Handelsblatt vom 13.11.2000. Vgl. Bacia, Horst, „Für Javier Solana sterben?“, in: FAZ vom 4.12.2000. Vgl. Didzoleit, Jürgen/ Koch, Dirk/ Leinemann, Jürgen/ Szandar, Alexander, Lange Nächte in Nizza, in: Spiegel 47/2000.

<sup>1037</sup> Vgl. ohne Angabe, Heftiges Tauziehen um Stimmengewichte, in: Handelsblatt vom 13.11.2000.

<sup>1038</sup> Allerdings war deren Erfolgsaussicht angesichts des hier vorhandenen starken Widerstands fraglich.



Rat der EU, die Verhandlungen aufgrund der machtpolitischen und symbolisch-prestigetechnischen Implikationen zu überlagern und ihren weiteren Verlauf zu dominieren.

### 3.3.2.5 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 bis zur Zusammenkunft des Europäischen Rates in Nizza

Von diesen Entwicklungen unbeeindruckt setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Diese sah nun eine weitere Sitzung der Vorbereitungsgruppe vor, die am 13. November 2000 in Brüssel stattfand. Ihr Ziel bestand darin, das bevorstehende Konklave des Rats für allgemeine Angelegenheiten vorzubereiten, in dem die wichtigsten Themen der Regierungskonferenz 2000 behandelt werden sollten. Angesichts der bisher geringen Verhandlungsfortschritte und des verbleibenden Verhandlungszeitraums dämpfte die französische EU-Ratspräsidentschaft den Erwartungshorizont an die zu erwartenden Endergebnisse der Regierungskonferenz. Dies galt insbesondere mit Blick auf die Reform der EU-Kommission, bei der der französische Vorsitz seine Kompromissbereitschaft wiederholte, hier das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen.<sup>1039</sup>

Gleichzeitig erhöhte sich der Handlungsdruck auf die EU-Partner, die Regierungskonferenz 2000 mit substantiellen Ergebnissen abzuschließen. So hatte die EU-Kommission am 8. November 2000 ihren jüngsten „Fortschrittsbericht“ veröffentlicht. Hier attestierte sie der Mehrheit der 12 Beitrittskandidatenstaaten bedeutsame Reformentwicklungen und stellte ihnen den Abschluss ihrer Beitrittsverhandlungen für Ende 2002 in Aussicht.<sup>1040</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen unterbreitete der französische Vorsitz für diese Verhandlungsrunde insgesamt vier Vorschläge. Der erste fokussierte die Überführung weiterer Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.<sup>1041</sup> Der zweite konzentrierte sich auf die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU.<sup>1042</sup> Der dritte Vor-

---

<sup>1039</sup> Vgl. Wiegel, Michaela, Kein „ehrgeiziger“ Vertrag in Nizza, in: FAZ vom 14.11.2000.

<sup>1040</sup> Vgl. ohne Angabe, EU will Ende 2002 für neue Mitglieder aufnahmebereit sein, in: FAZ vom 8.11.2000.

Vgl. ohne Angabe, Die EU-Kommission will die Beitrittsverhandlungen beschleunigen, in: FAZ vom 9.11.2000.

<sup>1041</sup> So schlug der französische Vorsitz in den umstrittenen Politikfeldern differenzierte Lösungen vor. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4795/00, Brüssel, den 9.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04795d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1042</sup> Hierzu hatte der französische Vorsitz alle Varianten der beiden Modelle (Stimmenneugewichtung und Prinzip der doppelten Mehrheit) aufgelistet. Insgesamt präsentierte der französische Vorsitz fünf Modelle. Hinsichtlich des Prinzips der doppelten Mehrheit waren dies das Modell der doppelten einfachen und das der doppelten qualifizierten Mehrheit. Die anderen drei Modelle kombinierten verschiedene Konzepte der Stimmenneugewichtung. Dies war erstens das Modell der „begrenzten“ Neugewichtung mit demographischem Sicherheitsnetz, zweitens das Modell der „substantiellen“ Neugewichtung sowie drittens das Modell der „generellen“ Neugewichtung. Das Modell der „begrenzten“ Neugewichtung mit demographischem Netz sah vor, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung moderat zu verbessern und als „demographisches Netz“ ein Min-

schlag bezog sich auf die Reform der EU-Kommission.<sup>1043</sup> Der vierte zielte auf die Reform der verstärkten Zusammenarbeit ab.<sup>1044</sup>

Diese Verhandlungsrunde ergab ein sehr differenziertes Ergebnisbild. Keine Bewegung gab es bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier äußerten die nationalen Delegationen weiterhin Vorbehalte gegenüber den Vorschlägen der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die ihrerseits auch Bedenken gegenüber einer Ausdehnung in ihr wichtigen Politikfeldern vorbrachte. Strittig blieben noch immer die Vertragsbestimmungen zur Steuer-, Sozial- und Umweltpolitik sowie zum Asyl-, Aufenthalts- und Einwanderungsrecht.<sup>1045</sup>

Ebenfalls keine neuen Entwicklungen waren in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU zu verzeichnen. So blieben die einzelnen Modelle zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten umstritten.

Große Fortschritte konnten hingegen bei der Reform der EU-Kommission erzielt werden. Hier zeichneten sich substantielle inhaltliche Annäherungen ab. So zeigten die Regierungen der demographisch großen Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, die Forderung der Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten zu akzeptieren und mit dem Vollzug der EU-Erweiterung das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen. Im Gegenzug konzedierten die demographisch kleinen Mitgliedsländer,<sup>1046</sup> dieses Prinzip langfristig durch das Modell der gleichberechtigten Rotation zu ersetzen und hierbei die Größe der Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten zu reduzieren. Allerdings blieben die

---

destquorum von 58% oder 60% der EU-Gesamtbevölkerung einzuführen. Das Modell der „substantiellen“ Neugewichtung zielte darauf ab, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung ohne weitere Abstimmungsmechanismen deutlich zu verbessern. Das Modell der „generellen“ Neugewichtung war von der schwedischen Regierung vorgeschlagen worden und implizierte die vollständige Anerkennung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen der EU-Mitgliedstaaten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Arbeitsunterlage, Betr.: RK 2000: Stimmenwägung im Rat, CONFER 4796/00, Brüssel, den 9.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04796d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1043</sup> Dazu zählte unter anderen die Frage, unter welchen Bedingungen die beiden Reformmodelle kombiniert werden könnten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Betr.: RK 2000: Größe und Zusammensetzung der Kommission, CONFER 4797/00, Brüssel, den 9.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04797d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1044</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes, Betr.: RK 2000: Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4798/00, Brüssel, den 9.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04798d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1045</sup> Vgl. ohne Angabe, Für eine „verzögerte Begrenzung“ der Zahl der EU-Kommissare? Mögliche Szenarios für die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7841 vom 15.11.2000.

<sup>1046</sup> Nur die portugiesische, schwedische, irische und österreichische Regierung lehnten diese Regelung ab. Auch die luxemburgische Regierung blieb in dieser Frage noch zurückhaltend. Vgl. ohne Angabe, Für eine „verzögerte Begrenzung“ der Zahl der EU-Kommissare? Mögliche Szenarios für die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7841 vom 15.11.2000.

Details einer abschließenden Regelung noch offen.<sup>1047</sup> Letztlich erzielten die nationalen Delegationen einen Konsens darüber, die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten gemeinschaftsvertraglich zu stärken.<sup>1048</sup>

Dieser Sitzung der Vorbereitungsgruppe schloss sich ein Konklave des Rates für allgemeine Angelegenheiten an, das vom 19. bis 20. November 2000 in Brüssel stattfand und einem Meinungsaustausch über alle Verhandlungsthemen dienen sollte. Zu diesem Zweck unterbreitete der französische Vorsitz sechs neue Vorschläge.

Diese konzentrierten sich auf die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit,<sup>1049</sup> die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU,<sup>1050</sup> die Reform der EU-Kommission,<sup>1051</sup> die Neugestaltung der verstärkten Zusammenarbeit,<sup>1052</sup> die zukünftige Sitzverteilung im Europäischen Parlament<sup>1053</sup> und die Frage der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte.<sup>1054</sup> Diese Verhandlungsvorlagen wurden hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifi-

---

<sup>1047</sup> So war noch umstritten, ob die zukünftige EU-Kommission aus 20, 22, 24 oder 27 Kommissaren bestehen sollte. Auch die zeitliche Abfolge, wie die einzelnen Schritte umgesetzt werden sollten, war unklar. Allerdings kristallisierte sich eine Mehrheit heraus, die hierfür die Jahre 2005 und 2010 anvisierten. Vgl. ohne Angabe, Für eine „verzögerte Begrenzung“ der Zahl der EU-Kommissare? Mögliche Szenarios für die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7841 vom 15.11.2000.

<sup>1048</sup> Vgl. ohne Angabe, Für eine „verzögerte Begrenzung“ der Zahl der EU-Kommissare? Mögliche Szenarios für die Stimmengewichtung im Rat, in: Agence Europe, Nr. 7841 vom 15.11.2000.

<sup>1049</sup> Hier hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft für die umstrittenen Politikfelder überarbeitete differenzierte Lösungen vorgesehen. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Aufzeichnung des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: Regierungskonferenz 2000: Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4800/00, Brüssel, den 16.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04800d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1050</sup> Der französische Vorschlag beinhaltete nur noch die Modelle der Stimmenneugewichtung. Die Modelle der doppelten Mehrheit hingegen nahm der französische Vorsitz nicht mehr in den Vorschlag mit auf. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Stimmenwägung im Rat, CONFER 4801/00, Brüssel, den 16.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04801d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1051</sup> Der französische Vorschlag fokussierte hier weiterhin die Frage, wie die beiden Modelle langfristig miteinander verbunden werden könnten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Kommission, CONFER 4802/00, Brüssel, den 16.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04802d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1052</sup> Hier ging es um die Fragen, welchen Einfluss die EU-Kommission bei der Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit haben sowie wie hoch das Initiierungsquorum in der GASP sein sollte. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Verstärkte Zusammenarbeit, CONFER 4803/00, Brüssel, den 17.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04803d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1053</sup> Hier stand insbesondere die Frage im Mittelpunkt, ob und inwiefern die nationalen Kontingente im EP mit der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU verbunden werden könnten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Sitzverteilung im Europäischen Parlament, CONFER 4805/00, Brüssel, den 16.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04805d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1054</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte in Artikel 6 EU-Vertrag, CONFER 4804/00, Brüssel, den 17.11.2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04804d0.pdf> (29.12.2008).

zierten Mehrheit durch zusätzliche Vorschläge der finnischen<sup>1055</sup> und der belgischen Regierung<sup>1056</sup> sowie letztlich durch eine deutsche und französische Initiative flankiert.<sup>1057</sup>

Das Konklave des Rates für allgemeine Angelegenheiten brachte wenig neue Entwicklungen. Stillstand herrschte noch immer in der Materie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier äußerten auch die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten ihre Vorbehalte gegenüber den jeweiligen Vorschlägen. So konnte in den strittigen Politikfeldern keine Annäherung erreicht werden<sup>1058</sup> Wenig Zustimmung erhielt auch die deutsch-französische Initiative zur Steuerpolitik.<sup>1059</sup>

Keine neuen Bewegungen gab es auch bei der Reform der EU-Kommission. In dieser Frage verharnte der Verhandlungsstand auf dem bisherigen Verhandlungsstand.<sup>1060</sup>

Ebenfalls keine Fortschritte konnten in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU erzielt werden. So blieben die unterschiedlichen Vorstellungen nicht nur weiterhin bestehen. Vielmehr kam es hier sogar zu einer Verschlechterung der Verhandlungssituation. So protestierten einige demographisch kleine EU-Mitgliedstaaten gegen den Vorschlag der französischen EU-Ratspräsidentschaft, zukünftig die Modelle der doppelten Mehrheit nicht mehr zu berücksichtigen und warfen ihr Parteilichkeit vor.<sup>1061</sup>

---

<sup>1055</sup> Hier schlug die finnische Regierung differenzierte Lösungen in der gemeinsamen Handelspolitik vor. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Schreiben des Vertreters der finnischen Regierung in der RK, Herrn Anntti Satuli vom 16. November 2000 an den Vorsitzenden der Gruppe der Regierungsbeauftragten bei der RK, Herrn Pierre Vimont, Betr.: RK 2000: Artikel 133, CONFER 4807/00, Brüssel, den 17. November 2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04807d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1056</sup> So regte die belgische Regierung in den bisher strittigen Politikfeldern vertragliche Vereinfachungen an, die eine möglichst weitgehende Ausdehnung der QME ermöglichen sollten. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Schreiben von S.E. dem Beauftragten der Regierung Belgiens, Herrn Frans van Daele vom 16. November 2000 an S.E. den Vorsitzenden der Gruppe der Ständigen Beauftragten, Herrn Pierre Vimont, Betr.: RK 2000: - Synthesedokument (CONFER 4790/00) und Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (CONFER 4795/00), CONFER 4809/00, Brüssel, den 21. November 2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04809d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1057</sup> Der gemeinsame deutsch-französische Vorschlag konzentrierte sich u.a. darauf, den Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten zu reduzieren. Demgegenüber sollte die Bestimmungen bei der Festsetzung der Umsatzsteuer und der Verbrauchsabgaben einstimmig bleiben. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Schreiben der deutschen und französischen Delegation vom 18. November 2000 an Herrn Pierre Vimont, Vorsitzender der Gruppe der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000 – Ausweitung der qualifizierten Mehrheit = Steuern (Artikel 93), CONFER 4808/00, Brüssel, den 21. November 2000, S. 2. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04808d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1058</sup> Vgl. ohne Angabe, Es bleibt noch viel zu tun, stellt die französische Ratspräsidentschaft nach der Klausurtagung vom Sonntag fest, in: Agence Europe, Nr. 7845 vom 21.11.2000.

<sup>1059</sup> Vgl. ohne Angabe, Deutschland und Frankreich legen ihren ersten gemeinsamen Vorschlag über qualifizierte Mehrheit und Steuern vor, in: Agence Europe, Nr. 7847 vom 23.11.2000.

<sup>1060</sup> Vgl. ohne Angabe, Es bleibt noch viel zu tun, stellt die französische Ratspräsidentschaft nach der Klausurtagung vom Sonntag fest, in: Agence Europe, Nr. 7845 vom 21.11.2000.

<sup>1061</sup> So präferierte die französische EU-Ratspräsidentschaft eine einfache Stimmenneugewichtung. Vgl. Wiegel, Michaela, „Flötenspieler“ Fischer, in: FAZ vom 21.11.2000.

Letztlich lehnten die Außenminister es ab, die Frage der Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte in die laufenden Verhandlungen aufzunehmen. Vielmehr sollte ihr zukünftiger Status nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 geklärt werden.<sup>1062</sup>

Damit kam rund drei Wochen vor dem Europäischen Rat in Nizza deutliche Bewegung in die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. So kristallisierte sich bei der Reform der EU-Kommission ein Kompromiss heraus, der in Form einer dreistufigen Reformkaskade die bisherigen antagonistischen Positionen zusammenführen sollte. Als erster Schritt sollte das bisherige System bis zum Vollzug der EU-Erweiterung erhalten bleiben. Danach sollte als zweiter Schritt das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ eingeführt werden. Als dritter Schritt sollte langfristig ein Modell der gleichberechtigten Rotation eingeführt werden, mit dem zugleich die Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten limitiert werden sollte. Mit der sich abzeichnenden Konsenslösung konnten zwar beide Seiten ihre jeweiligen Vorstellungen umsetzen. Allerdings ging diese dreistufige Reformkaskade auf Kosten der Arbeitseffizienz der zukünftigen EU-Kommission, da die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten einer umfassenden Reform das Prinzip der Repräsentation vorzog.

Hinsichtlich der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU hatte sich die Situation nicht verändert. Hier und bei der Reform der EU-Kommission wurde deutlich, dass das Hauptmotiv Regierungen der EU-Mitgliedstaaten darin bestand, die jeweiligen nationalen Besitzstandstümer zu wahren sowie ihren machtpolitischen Handlungsspielraum auszudehnen. Demgegenüber blieb für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU untergeordnet. Allerdings trat nun nach der Grundsatzeinigung zur Reform der EU-Kommission der Konflikt um die Stimmenverteilung im Rat der EU zunehmend in den Mittelpunkt der Verhandlungen.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft selbst zeigte bei den Verhandlungen weiterhin keine konstruktive Haltung. So vermittelte sie nicht zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Angesichts ihrer eigennützigen und durch die schwierigen innenpolitischen Bedingungen der Cohabitation war sie nicht der Motor der Konfliktlösung. Vielmehr wurde sie durch den immer stärkeren Autoritätsverlust zunehmend zu einer Belastung der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000.

Die rot-grüne Bundesregierung behielt während dieser beiden Verhandlungsrunden ihre bisherigen Positionen bei. Im Fokus stand bei ihr insbesondere die Materie der Überführung von

---

<sup>1062</sup> Vgl. ohne Angabe, Es bleibt noch viel zu tun, stellt die französische Ratspräsidentschaft nach der Klausurtagung vom Sonntag fest, in: Agence Europe, Nr. 7845 vom 21.11.2000.

weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit und die damit verbundene deutsch-französische Initiative zur Steuerpolitik. Diese wurde allerdings aufgrund des starken Widerstands der EU-Partner abgelehnt. Damit blieb diese gemeinsame Initiative nur von symbolischer Bedeutung.<sup>1063</sup> Zugleich setzte die rot-grüne Bundesregierung in dieser Verhandlungsmaterie ihre ambivalente Haltung fort. Einerseits strebte sie zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU weiterhin eine möglichst weitgehende Regelung an. Hierzu appellierte sie an ihre EU-Partner, ihre jeweiligen Vorbehalte aufzugeben. Andererseits machte sie deutlich, dass sie beim Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts ihr Vetorecht erst nach einer europäischen Regelung aufgeben wolle.<sup>1064</sup>

Angesichts des näher rückenden Europäischen Rats von Nizza ergriff die rot-grüne Bundesregierung nun die Initiative, um bei den EU-Partnern für ihre Zielsetzungen zu werben. Dies wurde von Außenminister Fischer eingeleitet, der am 14. November 2000 vor dem belgischen Parlament in Brüssel die Positionen der rot-grünen Bundesregierung vorstellte.<sup>1065</sup>

So sollte die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abgeschlossen werden und zu einer weitgehenden Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit führen. Zugleich sollte die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantielle verbessert werden.<sup>1066</sup> Gleichzeitig unterstrich Außenminister Fischer die Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung, mit dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 verbindlich einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten. Hier befürwortete Außenminister Fischer die Anregung des belgischen Premierministers Verhofstadt, im Rahmen der für die zweite Hälfte des Jahres 2001 vorgesehenen belgischen EU-Ratspräsidentschaft eine Erklärung zur Zukunft der EU zu verabschieden, die den weiteren Fortgang des „Post-Nizza-Prozesses“ vorzeichnen sollte.<sup>1067</sup>

Auch Bundeskanzler Schröder startete eine diplomatische Offensive, um die EU-Partner von den deutschen Verhandlungszielen zu überzeugen. Hierbei fokussierte er zum einen die Forderung der rot-grünen Bundesregierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU deutlich zu verbessern. Zum anderen legte er den Schwerpunkt dar-

---

<sup>1063</sup> So konnten beide Regierungen damit demonstrieren, dass sie trotz der bilateralen Differenzen bei der Stimmenverteilung im Rat der EU in der Lage waren, eine gemeinsame Verhandlungsinitiative zu lancieren.

<sup>1064</sup> Vgl. Wisdorff, Eberhard, Berlin starke EU-Kommission, in: Handelsblatt vom 23.11.2000.

<sup>1065</sup> Der Besuch von Außenminister Fischer erfolgte auf Initiative seines belgischen Amtskollegen Louis Michel. Dieser hatte Außenminister Fischer nach seiner Humboldt-Rede dazu eingeladen, seine Vorstellungen zur Finalität der europäischen Integration mit den belgischen Parlamentariern zu diskutieren.

<sup>1066</sup> Vgl. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, vor dem Belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 76-3 vom 14. November 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>1067</sup> Vgl. ebd.

auf, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten. Zu diesem Zweck begann Bundeskanzler Schröder Gespräche mit seinen EU-Amtskollegen, die einer Europa-Rundreise eines amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates gleichkam, die jene vor wichtigen Zusammenkünften des Europäischen Rates durchführen.<sup>1068</sup> Damit forcierte die rot-grüne Bundesregierung vor dem Europäischen Rat von Nizza ihre diplomatischen Aktivitäten, um für die Umsetzung ihrer Zielsetzungen verhandlungsstrategisch zuverlässige und bedeutsame Partner zu gewinnen und sich eine gute Ausgangssituation für den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 zu sichern.

Allerdings war die Reisediplomatie des Bundeskanzlers mit Blick auf das Verhältnis zur französischen EU-Ratspräsidentschaft problematisch. So trat die rot-grüne Bundesregierung in direkte Konkurrenz zu ihr, die nahezu zeitgleich eine Europa-Rundreise startete, um für den Europäischen Rat von Nizza auf bilateraler Ebene Kompromisslinien auszuloten.<sup>1069</sup> Angesichts ihrer beschädigten Autorität nahmen die deutschen Konsultationen partiell die Qualität einer Ersatz-EU-Ratspräsidentschaft an, die auf die ohnehin angespannten bilateralen Beziehungen nicht ohne Auswirkungen bleiben mussten.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft reagierte umgehend auf die Aktivitäten der rot-grünen Bundesregierung. Im besonderen Fokus standen hierbei die deutsche Forderung, nach Abschluss der Regierungskonferenz verbindlich einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten und diesen im Jahre 2004 im Rahmen einer weiteren Regierungskonferenz abzuschließen. So kritisierte der französische Außenminister Védérine seinen deutschen Kollegen scharf, da dessen Finalitätsdiskussionen die Bemühungen des französischen Vorsitzes gefährdeten, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich zu beenden. Zugleich bezeichnete er Außenminister Fischer aufgrund seiner europäisch-föderalen Zukunftsvisionen als demagogisch gefährlichen „Flötenspieler“.<sup>1070</sup> Damit verbunden lehnten die gouvernementalen Ak-

---

<sup>1068</sup> So traf sich Bundeskanzler Schröder mit den Regierungschefs von Belgien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Luxemburg, der Niederlande und Österreich. Dazu führte er Gespräche mit den Präsidenten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments. Vgl. ohne Angabe, Blair und Schröder loten Konsens für Reform der EU aus, in: Handelsblatt vom 17./18.11.2000. Vgl. ohne Angabe, Wiens Bundeskanzler Schlüssel sieht Beziehungen zu Berlin normalisiert, in: Handelsblatt vom 22.11.2000. Vgl. Didzoleit, Jürgen/ Koch, Dirk/ Leinemann, Jürgen/ Szandar, Alexander, Lange Nächte in Nizza, in: Spiegel 47/2000.

<sup>1069</sup> Die Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten begann am 22.11.2000 und wurde am 2.12.2000 abgeschlossen. Vgl. ohne Angabe, Brüssel und Luxemburg Beginn der Rundreise Chiracs für das Gipfeltreffen, in: Agence Europe, Nr. 7847 vom 23.11.2000.

<sup>1070</sup> Dies sagte der französische Außenminister Védérine in einem Interview gegenüber der französischen Tageszeitung „Liberation“, das am 20.11.2000 veröffentlicht wurde. Vgl. Entretien du Ministre des Affaires Etrangères, M. Hubert Védérine, avec le Quotidien „Liberation“. URL: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=4&K=945356804&W=DATE+%3D+%270.11.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (10.8.2007). Vgl. ohne Angabe, Frankreichs Außenminister Védérine geht auf Distanz zu Fischer, in: Handelsblatt vom 11.2000. Vgl. Wiegelt, Michaela, „Flötenspieler“ Fischer, in: FAZ vom 21.11.2000.

teure Frankreichs es ab, Deutschland im Rat der EU stimmentechnisch gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten besser zu stellen und beharrten kompromisslos auf der Beibehaltung der bisherigen deutsch-französischen Stimmenparität.<sup>1071</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung reagierte ebenfalls umgehend auf diese undiplomatischen Äußerungen der gouvernementalen Akteure Frankreichs. Zum einen wiederholte Bundeskanzler Schröder hinsichtlich der Reform der EU-Kommission und der zukünftigen Stimmengewichtung seine Kompromissbereitschaft. Hierbei unterstrich er, dass er sowohl für das Prinzip der doppelten Mehrheit als auch für eine Neugewichtung der Stimmen offen sei und die Stimmenneuregelung im Rat der EU nicht an der rot-grünen Bundesregierung scheitern werde. Zum anderen erneuerte er die Forderung der rot-grünen Bundesregierung, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 verbindlich einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, der im Jahre 2004 von einer Regierungskonferenz abgeschlossen werden sollte.<sup>1072</sup> Zugleich übte er angesichts der geringen Verhandlungsfortschritte Kritik an der französischen Verhandlungsführung. So sagte Bundeskanzler Schröder anlässlich eines Treffens mit EU-Kommissionspräsident Prodi am 22. November 2000 in Brüssel zu den französischen Ausführungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU:

„Wir erwarten von Frankreich noch einige phantasievolle Vorschläge.“<sup>1073</sup>

Damit hatten sich die bilateralen Spannungen unmittelbar vor dem Europäischen Rat von Nizza weiter verschärft. Hierfür waren beide Seiten verantwortlich.

Zwar waren die erneuten bilateralen Irritationen durch die inhaltlichen Forderungen und diplomatischen Aktivitäten der rot-grünen Bundesregierung ausgelöst worden, die partiell denen einer EU-Ratspräsidentschaft entsprach. Diese deutschen Aktivitäten mussten die gouvernementalen Akteure Frankreichs provozieren. Zum einen wurde ihre Autorität als EU-Vorsitz öffentlich in Frage gestellt. Zum anderen mussten die gouvernementalen Akteure Frankreichs konterkarierten die Aktivitäten der rot-grünen Bundesregierung ihre Bemühungen, die deutsch-französische Stimmenparität zu verteidigen und den Verhandlungsdruck aufrechtzuerhalten. Jedoch offenbarten ihre undiplomatischen Äußerungen die mangelnde außenpoliti-

---

<sup>1071</sup> Vgl. Entretien du Ministre des Affaires Etrangères, M. Hubert Védrine, avec le Quotidien „Liberation“.

URL:

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=4&K=945356804&W=DATE+%3D+%2720.11.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (10.8.2007)

<sup>1072</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder bestätigt, eine kleine Kommission akzeptieren zu können und an der Einstimmigkeit im Asylrecht festzuhalten – Die Stimmengewichtung im Rat kein deutsch-französisches Problem – Eine erneute Regierungskonferenz im Jahr 2004, in: Agence Europe, Nr. 7847 vom 23.11.2000.

<sup>1073</sup> Zitiert aus: ohne Angabe, Für eine starke Kommission, in: FAZ vom 23.11.2000. Vgl. auch Wisdorff, Eberhard, Berlin will starke EU-Kommission, in: Handelsblatt vom 23.11.2000. Vgl. ohne Angabe, Schröder verteidigt den Status der Sparkassen, in: Handelsblatt vom 23.11.2000.



sche Souveränität des französischen EU-Vorsitzes, der damit seinerseits die bilateralen Spannungen weiter verschärfte. Zugleich spiegelte der bilaterale Schlagabtausch erneut den mangelnden Willen beider Regierungen wider, einen Kompromiss in einer für sie machtpolitisch-symbolisch höchst brisanten Materie zu finden. Diese Entwicklung war für den unmittelbar bevorstehenden Europäischen Rat von Nizza von zentraler Bedeutung. So drohte nun der deutsch-französische Sonderkonflikt zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU zu dem dominierenden Verhandlungsproblem der Regierungskonferenz 2000 zu werden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden deutsch-französischen Spannungen, neuerlichen innenpolitischen Auseinandersetzungen in Frankreich<sup>1074</sup> sowie verstärkten Forderungen der Regierungen der Beitrittskandidatenstaaten, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht zu beenden<sup>1075</sup> setzte die angeschlagene französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Dieses sah nun die letzte Sitzung der Vorbereitungsgruppe vor, die in informeller Form vom 24. bis 25. November 2000 in Val Duchesse bei Brüssel stattfand. Diese letzte Sitzung sollte einem Meinungsaustausch zu allen Materien dienen und das bevorstehende abschließende Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten vorbereiten. Auf der Grundlage der letzten beiden Verhandlungsrunden hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft hierzu ein überarbeitetes Synthesedokument erstellt, das allerdings die machtpolitisch-symbolisch sensiblen Themen – die Reform der EU-Kommission, die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU sowie die nationale Sitzverteilung im Europäischen Parlament – ausklammerte.<sup>1076</sup>

Die letzte Sitzung der Vorbereitungsgruppe blieb allerdings ebenfalls enttäuschend. So gab es in den einzelnen Verhandlungsthemen wenig neue Entwicklungen.

Keine Fortschritte waren noch immer in der Frage der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu verzeichnen. So äußerten nach wie vor die nationalen Delegationen Vorbehalte gegenüber der Vorschlagsliste der fran-

---

<sup>1074</sup> So hatte der sozialistische Europaminister Moscovici am 22. November 2000 in einer Aussprache vor dem Auswärtigen Ausschuss der Französischen Nationalversammlung den konservativen Staatspräsident Chirac und Außenminister Fischer scharf angegriffen. Hierbei warf er ihnen vor, dass sie mit ihren europapolitischen Grundsatzreden eine Teilschuld an verhärteten Verhandlungspositionen hätten. Vgl. Wiegelt, Michaela, Denkt er an Europa in der Nacht, in: FAZ vom 24.11.2000.

<sup>1075</sup> So fand am 23.11.2000 eine Europa-Konferenz auf der Ebene der Außenminister in Sochaux statt. Hier wiederholten die Vertreter der Beitrittskandidatenstaaten ihre Forderung, mit Blick auf die von ihnen angestrebte zügige EU-Erweiterung die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen. Vgl. ohne Angabe, Beitrittskandidaten wollen eine starke integrierte Union – Verheugen rechnet mit zehn Beitritten zwischen 2003 und 2005, in: Agence Europe, Nr. 7849 vom 25.11.2000.

<sup>1076</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Überarbeitetes Synthesedokument, CONFER 4810/00, Brüssel, den 23.11.2000. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04810d0.pdf> (29.12.2008).

zösischen EU-Ratspräsidentschaft, die sich weiterhin auf die Steuer-, Sozial- und Handelspolitik sowie auf das Asyl-, Einwanderungs- und das Aufenthaltsrecht konzentrierten.<sup>1077</sup>

Keine neuen Bewegungen gab es ebenfalls bei der Reform der EU-Kommission. Hier blieb es bei dem allgemeinen Kompromiss, zunächst das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ und langfristig ein System der gleichberechtigten Rotation einzuführen. Die konkrete Umsetzung dieser dreistufigen Reformkaskade blieb allerdings noch immer offen.<sup>1078</sup>

Keine Fortschritte gab es auch bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So favorisierte eine Mehrheit eine einfache Neugewichtung der Stimmen. Demgegenüber stand eine Minderheit, die für das Prinzip der doppelten Mehrheit votierte.<sup>1079</sup> Letzteres wurde allerdings nach wie vor von der französischen EU-Ratspräsidentschaft kategorisch abgelehnt, da diese damit das Ende der bisherigen deutsch-französischen Stimmenparität befürchtete.

Ambivalente Entwicklungen vollzogen sich bei der nationalen Sitzverteilung und der Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments. Während sich in der Frage der nationalen Sitzverteilung noch immer keine Einigung abzeichnete, kristallisierte sich in der Frage der Mitentscheidungsrechte eine Mehrheit heraus, die eine Ausdehnung auf diejenigen Politikfelder befürwortete, die bisher für einen Übergang in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit identifiziert werden konnten.<sup>1080</sup>

Weitestgehend abgeschlossen waren hingegen die Verhandlungen zur Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Ihre Anwendungsmöglichkeiten sollten in der ersten Säule substantiell ver-

---

<sup>1077</sup> In der Steuerpolitik zeichnete sich deutlich ab, dass es in allen entscheidenden Fragen bei der Einstimmigkeit bleiben sollte. Dies galt auch für die Sozialpolitik. Hier gab es nur Zustimmung für den irischen Vorschlag, einen Ausschuss für Sozialschutz einzurichten. Vgl. ohne Angabe, Letzte Sitzung der vorbereitenden Gruppe bestätigt Fortschritte auf dem Weg zu einer Neugewichtung der Stimmen im Rat und eine spätere zahlenmäßige Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7850 vom 28.11.2000. Vgl. Bonse, Eric/ Hoenig, Jochen/ Nahrendorf, Rainer, Paris nimmt die EU-Mitglieder ins Gebet, in: Handelsblatt vom 27.11.2000.

<sup>1078</sup> So weigerten sich die portugiesische, schwedische, irische und österreichische Regierung noch immer, langfristig auf die ständige Vertretung ihres Landes in der EU-Kommission zu verzichten. Vgl. Vorbereitung des Europäischen Rates von Nizza einschließlich der Handelspolitik. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001129+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (16.8.2007). Vgl. ohne Angabe, Letzte Sitzung der vorbereitenden Gruppe bestätigt Fortschritte auf dem Weg zu einer Neugewichtung der Stimmen im Rat und eine spätere zahlenmäßige Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7850 vom 28.11.2000. Vgl. Bonse, Eric/ Hoenig, Jochen/ Nahrendorf, Rainer, Paris nimmt die EU-Mitglieder ins Gebet, in: Handelsblatt vom 27.11.2000.

<sup>1079</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen des französischen Außenministers Védrine am 29.11.2000 vor dem Europäischen Parlament, Vgl. Vorbereitung des Europäischen Rates von Nizza einschließlich der Handelspolitik. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001129+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (16.8.2007). Vgl. ohne Angabe, Letzte Sitzung der vorbereitenden Gruppe bestätigt Fortschritte auf dem Weg zu einer Neugewichtung der Stimmen im Rat und eine spätere zahlenmäßige Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7850 vom 28.11.2000.

<sup>1080</sup> Vgl. Vorbereitung des Europäischen Rates von Nizza einschließlich der Handelspolitik. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001129+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (16.8.2007).

einfacht und auf die GASP ausgedehnt werden.<sup>1081</sup> Ebenfalls weitgehend abgeschlossen waren die Verhandlungen zur Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag.<sup>1082</sup>

Damit reihten sich die Ergebnisse der letzten Sitzung der Vorbereitungsgruppe in das Bild der vorangegangenen Verhandlungsrunden ein. Bestimmendes Handlungsmotiv der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten blieb weiterhin, die nationale Besitzstandstümer zu sichern und den machtpolitischen Handlungsspielraum zu wahren oder auszudehnen. Dies galt insbesondere für die machtpolitisch-symbolisch brisanten Verhandlungsmaterien. Zugleich wurde mit dem weitgehenden Verhandlungsstillstand und mit Blick auf den unmittelbar bevorstehenden Europäischen Rat von Nizza deutlich, dass auf der Ebene der Vorbereitungsgruppe und der des Rates für allgemeine Angelegenheiten keine substantiellen Verhandlungsfortschritte mehr zu erwarten waren. So konnte ein Konsens über alle Themen nur noch von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten erzielt werden.

Zeitgleich zur letzten Sitzung der Vorbereitungsgruppe setzte der französische Staatspräsident Chirac in seiner Funktion als Vorsitzender des Europäischen Rates seine Europa-Rundreise fort. Ihr Ziel bestand darin, in bilateralen Gesprächen Kompromisslinien zu identifizieren und damit die Konsenssuche für den Europäischen Rat von Nizza zu vereinfachen. Dies galt insbesondere für die konfliktbeladenen Themen der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, der Reform der EU-Kommission sowie der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.

Die Europa-Rundreise führte Staatspräsident Chirac zunächst zu den demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten.<sup>1083</sup> Hier sondierte er vor allem die noch strittigen Aspekte der Reform der EU-Kommission. Diese Gespräche brachten jedoch keine neuen Bewegungen. So lehnten weiterhin einige Regierungen es, langfristig auf die Vertretung ihres Landes in der EU-Kommission zu verzichten.<sup>1084</sup> Auch bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das

---

<sup>1081</sup> Allerdings war die Frage noch offen, mit welchem Quorum die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der GASP eingeleitet werden sollte. Vgl. Vorbereitung des Europäischen Rates von Nizza einschließlich der Handelspolitik. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20001129+ITEM-007+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (16.8.2007). Vgl. ohne Angabe, Letzte Sitzung der vorbereitenden Gruppe bestätigt Fortschritte auf dem Weg zu einer Neugewichtung der Stimmen im Rat und eine spätere zahlenmäßige Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7850 vom 28.11.2000.

<sup>1082</sup> Vgl. ebd.

<sup>1083</sup> So besuchte Staatspräsident Chirac vom 22. November bis einschließlich 28. November 2000 Belgien, Luxemburg, Griechenland, Dänemark, Finnland, Österreich und Schweden. Vgl. ohne Angabe, Brüssel und Luxemburg Beginn der Rundreise Chiracs für das Gipfeltreffen, in: Agence Europe, Nr. 7847 vom 23.11.2000.

<sup>1084</sup> Dazu zählten die portugiesische, irische, österreichische und schwedische Regierung. Vgl. ohne Angabe, Wosnagg zeigt sich offen hinsichtlich der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit (allerdings nicht für die Bereiche Umwelt und Verkehr) und weist darauf hin, dass Österreich nicht bereit ist, über die Option einer ‚aufgeschobenen Plafondierung‘ der Kommission zu verhandeln, in: Agence Europe, Nr. 7847 vom 23.11.2000. Vgl. ohne Angabe, Seixas da Costa entkräftet Argumente für eine Stärkung der Kommission mittels Obergrenze, in:

Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit äußerten die Regierungen ebenfalls nach wie vor Vorbehalte in für sie innenpolitisch wichtigen Bereichen.<sup>1085</sup> Zugleich sorgte die inhaltlich parteiische und stilistisch herablassende Verhandlungsführung des französischen Staatspräsidenten für eine Verschärfung der Spannungen zwischen den demographisch kleinen Mitgliedstaaten und dem französischen Vorsitz.<sup>1086</sup>

Damit zeichnete sich schon nach der Hälfte der Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten ab, dass die Positionen der EU-Mitgliedstaaten unverändert verhärtet blieben.

Vor dem Hintergrund des problematischen Verhandlungsstandes sah sich die französische EU-Ratspräsidentschaft veranlasst, ihr Verhandlungsprogramm für die finale Phase der Regierungskonferenz 2000 zu überarbeiten. So kündigte sie am 28. November 2000 an, den für drei Tage angelegten Europäischen Rat von Nizza um einen weiteren Tag zu verlängern.<sup>1087</sup>

Mit Blick auf die bisherige Geschichte der EU-Gipfel war diese lange Dauer ein Novum, die zugleich die blockierte Verhandlungskonstellation und die schwierige Situation des französischen Vorsitzes zu Tage treten ließ.<sup>1088</sup>

Zeitgleich zur Europa-Rundreise von Staatspräsident Chirac ergriff der französische Vorsitz die Initiative, um seine Verhandlungsziele noch einmal öffentlich darzustellen. Hierbei bezogen die gouvernementalen Akteure Frankreichs insbesondere Stellung zu den angespannten deutsch-französischen Beziehungen. So bedauerte der französische Außenminister Védrine öffentlich seine verbalen Attacken gegen seinen deutschen Amtskollegen und die daraus hervorgehenden bilateralen Irritationen. Zugleich wiederholte er allerdings seine inhaltliche Kritik. So monierte der französische Außenminister nochmals, dass die deutsche Forderung, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, die Gefahr insichberge, dass aus den laufenden Verhandlungen der nötige Einigungsdruck verloren ginge.<sup>1089</sup> Auch äußerte sich Außenminister Védrine zur bilateral umstrittenen Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So betonte er nochmals, dass die französische Regierung nur eine Neugewichtung der Stimmen anstrebe und das Prinzip der doppelten Mehrheit ablehne. Zugleich unterstrich er erneut, dass die französische Re-

---

Agence Europe, Nr. 7848 vom 24.11.2000. Vgl. ohne Angabe, Chirac gegen eine ‚Abkopplung‘ Deutschlands – Wien kritisiert selbst spätere zahlenmäßige Begrenzung der Kommission, in: Agence Europe, Nr. 7854 vom 2.12.2000.

<sup>1085</sup> Vgl. ebd.

<sup>1086</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder setzt auf Erfolg von Nizza, in: Handelsblatt vom 29.11.2000.

<sup>1087</sup> Demnach sollte nun der EU-Gipfel vom 7. bis einschließlich 10.12.2000 andauern. Vgl. ohne Angabe, Schröder setzt auf Erfolg von Nizza, in: Handelsblatt vom 29.11.2000.

<sup>1088</sup> So dauerten z.B. die Europäischen Räte, die die Verträge von Maastricht und Amsterdam abschlossen, jeweils zwei Tage.

<sup>1089</sup> Vgl. Wiegel, Michaela, Frankreich gegen doppelte Mehrheiten, in: FAZ vom 27.11.2000.

gierung es prinzipiell ablehne, Deutschland machtpolitisch gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten besser zu stellen. Hierfür nannte er zwei Argumente. Zum einen ergäben sich daraus Probleme bei der Stimmenverteilung der EU-Partner. Zum anderen sei die französische Bevölkerung mental noch nicht auf das Ende der deutsch-französischen Stimmenparität im Rat der EU vorbereitet.<sup>1090</sup>

Die gouvernementalen Akteure Frankreichs sendeten damit an die rot-grüne Bundesregierung ambivalente Signale. Einerseits waren sie mit Blick auf den kurz bevorstehenden Europäischen Rat von Nizza bemüht, die Auseinandersetzungen mit der rot-grünen Bundesregierung wieder zu versachlichen. Andererseits blieben sie in der Sache hart. So standen sie weiterhin der deutschen Forderung reserviert gegenüber, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, da sie angesichts des problematischen Verhandlungsstands eine weitere Reduktion des Verhandlungsdrucks vermeiden wollten. Zugleich zeigten sie sich in der bilateral umstrittenen Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU nach wie vor kompromisslos. Mit ihren genannten Argumenten offenbarten sie deutlich, dass sie selbst nicht bereit waren, die tiefgreifenden politischen Veränderungen in Europa nach 1989/90 zu akzeptieren. Ihr Hauptmotiv war hierbei die Furcht, in einer erweiterten EU politisch marginalisiert zu werden.

Zeitgleich zur Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten nutzte die rot-grüne Bundesregierung die finale Phase der Regierungskonferenz 2000, um sich für den unmittelbar bevorstehenden Europäischen Rat von Nizza zu positionieren. So stellte Bundeskanzler Schröder am 28. November 2000 in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag die Ziele der rot-grünen Bundesregierung vor. Hierbei wiederholte er die bisherigen Vorstellungen, die sich aus übergeordneten und konkreten Zielsetzungen zusammensetzten.

Als übergeordnete Zielsetzung definierte die rot-grüne Bundesregierung die fristgerechte Beendigung der Regierungskonferenz 2000. Diese sollte zum einen die institutionellen Voraussetzungen für den zügigen Vollzug der EU-Erweiterung schaffen, die mit Blick auf die zu erwartenden politischen und ökonomischen Vorteile rasch realisiert werden sollte. Zum anderen sollte die Regierungskonferenz 2000, die politische Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimation einer erweiterten EU stärken. Dies betonte Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag:

„In Nizza geht es vor allen Dingen darum, vonseiten der Europäischen Union die letzten internen Hindernisse für die Erweiterung aus dem Weg zu räumen. Uns Deutschen ist die Erweiterung ein besonderes Anliegen, nicht nur, weil wir zu unserer historischen Verantwortung stehen. Auch aus wohlverstandenen Eigeninteresse haben wir uns immer als Anwalt der beitragswilligen Staaten verstanden. Wir, die Deutschen, wollen die Erweiterung

---

<sup>1090</sup> Vgl. ebd.

der Europäischen Union nach Osten und nach Südosten, weil sie im wirtschaftlichen und natürlich auch im politischen Interesse Deutschlands liegt, und wir wollen sie so rasch, wie es irgend möglich ist. Wir müssen jetzt die institutionellen Reformen verabschieden, damit, wie in den Beschlüssen von Helsinki vorgesehen, die Europäische Union ab Ende 2002, also Anfang 2003, in der Lage ist, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen. (...) Wir wollen aber keine Erweiterung auf Kosten der Handlungsfähigkeit der Union. Deshalb müssen wir in Nizza die Effizienz, Legitimität und Transparenz der Europäischen Union auf Dauer sichern. Nur auf diese Weise können wir die Erweiterung zu einem Erfolg für uns alle werden lassen.“<sup>1091</sup>

Auf dieser Basis formulierte die rot-grüne Bundesregierung ihre konkreten Zielsetzungen für den Europäischen Rat von Nizza.

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit plädierte die rot-grüne Bundesregierung für eine möglichst weitgehende Regelung. Dies sollte mit einer automatischen Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes verbunden werden. Nur konstitutionelle, ratifikationsbedürftige, verteidigungspolitische sowie innenpolitisch relevante Vertragsbestimmungen sollten davon ausgenommen bleiben oder durch differenzierte Lösungen vereinfacht werden.<sup>1092</sup> Dies unterstrich Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag:

„Ein Festhalten am bisher geltenden Einstimmigkeitsprinzip wäre, insbesondere für den Fall der Erweiterung der Europäischen Union, gleichbedeutend mit einer Selbstblockade der Europäischen Union. Deshalb ist es - nicht zuletzt auch für uns - wichtig, in einer erweiterten Union Beschlüsse so weit wie möglich mit qualifizierter Mehrheit fassen zu können.

Zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit gehört nach unserer Auffassung immer dann, wenn es um Gesetzgebung auf europäischer Ebene geht - ich betone: um Gesetzgebung auf europäischer Ebene -, auch die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments; seine Kontroll- und Legislativfunktionen müssen weiter gestärkt werden. (...)

Nach unserer Vorstellung sollte es nur bei Erfüllung strenger Kriterien eine Ausnahme vom Prinzip der Mehrheitsentscheidung geben, beispielsweise bei ratifizierungsbedürftigen Beschlüssen sowie bei Beschlüssen mit konstitutionellem Charakter oder mit verteidigungspolitischen Bezügen. Darüber hinaus - das gilt auch für besondere deutsche Anliegen - sollten wir uns in Bereichen, die aus verständlichen Gründen für einzelne Mitgliedstaaten sensible Fragen berühren, auf differenzierte Lösungen verständigen.“<sup>1093</sup>

Hinsichtlich der zukünftigen Stimmengewichtung im Rat der EU und der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament forderte die rot-grüne Bundesregierung, die demographische Repräsentativität deutlich zu verbessern. Dies verband sie zurückhaltend mit dem Anspruch, hierbei die demographische Sonderstellung Deutschlands zu berücksichtigen. So stellte Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag klar:

„Es gibt einen Zusammenhang, den man nicht übersehen darf: Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit erfordern vor allem aus Legitimitätsgründen, dass das Stimmengewicht der einzelnen Mitgliedstaaten stärker an den Realitäten orientiert wird.

---

<sup>1091</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Nizza am 28. November 2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 81 vom 28.12.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

<sup>1092</sup> Zu den innenpolitisch relevanten Fragen gehörten weiterhin das Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht sowie die betriebliche Mitbestimmung.

<sup>1093</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Nizza am 28. November 2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 81 vom 28.12.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Ich will ein Beispiel nennen: Es kann nicht sein, dass künftig in einer erweiterten Union Deutschland mit mehr als 80 Millionen Einwohnern über zehn Stimmen im Rat verfügt, während 19 kleinere Länder, die zusammen noch nicht einmal auf 80 Millionen Bürgerinnen und Bürger kommen, im Rat 57 Stimmen hätten, wenn man das nicht änderte. Eine stärkere Rücksicht auf demographische Tatsachen muss auch für die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes gelten. Das Parlament selbst hat zu diesem Thema Überlegungen entwickelt, die aus unserer, aus deutscher Sicht eine gute Grundlage für eine Entscheidung bilden.“<sup>1094</sup>

In der Frage, wie die Verbesserung der demographischen Repräsentativität im Rat der EU erfolgen sollte, zeigte sich die rot-grüne Bundesregierung kompromissbereit. So signalisierte sie, sowohl für eine allgemeine Neugewichtung der Stimmen als auch für das Prinzip der doppelten Mehrheit offen zu sein. Dies hob Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung hervor:

„Für Deutschland - das will ich hier ausdrücklich betonen - ist sowohl eine reine Neugewichtung der Stimmen als auch das Prinzip der doppelten Mehrheit akzeptabel, also eine Abstimmung zunächst nach dem Kriterium „Jedem Staat eine Stimme“ und dann im zweiten Durchgang eine Abstimmung nach dem Kriterium der Einwohnerzahl. Aber ich betone noch einmal: Für Deutschland ist auch eine einfache Stimmengewichtung akzeptabel.“<sup>1095</sup>

Bei der Reform der EU-Kommission orientierten sich die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung am bereits fortgeschrittenen Verhandlungsstand. Angesichts des sich hier abzeichnenden Konsenses beschränkten sich diese auf die Forderung, die Stellung des EU-Kommissionspräsidenten weiter zu stärken und langfristig ein System der gleichberechtigten Rotation einzuführen, bei dem die Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der EU-Mitgliedstaaten liegen sollte.<sup>1096</sup>

Auch bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit fokussierte die rot-grüne Bundesregierung nur noch die offen gebliebenen Verhandlungsfragen. Auf der Basis der deutsch-italienischen Initiative sprach sich die rot-grüne Bundesregierung dafür aus, das Initiierungsquorum auf acht Staaten festzulegen. Zugleich sollte der Rat der EU jeder Form von verstärkter Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit zustimmen müssen.<sup>1097</sup>

In der Frage der weiteren Entwicklung der europäischen Integration wiederholte die rot-grüne Bundesregierung ihre Forderung, mit dem Vertrag von Nizza rechtsverbindlich einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, an dem die zukünftigen Mitgliedstaaten schon vor ihrem EU-Beitritt mitwirken sollten. Dieser Konstitutionalisierungsprozess sollte zu einer europäischen Verfassung führen, der 2004 von einer Regierungskonferenz abgeschlossen werden sollte. Hierfür schlug die rot-grüne Bundesregierung vier Themen vor. Dies war erstens die Inkorporierung der EU-Charta der Grundrechte, zweitens die Vereinfachung

---

<sup>1094</sup> Ebd.

<sup>1095</sup> Ebd.

<sup>1096</sup> So sollte der EU-Kommissionspräsident eine Art politische Richtlinienkompetenz erhalten. Vgl. ebd.

<sup>1097</sup> Vgl. ebd.

der Verträge, drittens die Klärung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie viertens die Regelung der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Gesetzgebungsprozess. Dies unterstrich Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung:

„Die Entwicklung der Europäischen Union findet mit Nizza und mit der Erweiterung keineswegs ihren Abschluss. Vielmehr müssen wir uns Gedanken machen, wie wir die Union weiter festigen und wie wir den Bürgerinnen und Bürgern ein klareres Bild von der künftigen Europäischen Union vermitteln können. (...)“

Die Charta - das kann man wirklich sagen - fasst europäische Wertevorstellungen und europäische Traditionen klar und für alle Bürgerinnen und Bürger verständlich zusammen. Deshalb ist dieses Dokument ein Gewinn für Europa. Die Bundesregierung tritt dafür ein, die Charta mittelfristig in die Verträge zu übernehmen, gleichsam als Herzstück für ein Grundgesetz der Europäischen Union. Was wir darüber hinaus brauchen, ist eine Vereinfachung und Neuordnung der Verträge, eine Klärung der Gewaltenteilung zwischen den Brüsseler Institutionen und eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem, was in Brüssel geschieht, und dem, was in den Mitgliedstaaten zu geschehen hat. (...)“

Das sind einige der wichtigen Aufgaben für eine Regierungskonferenz, die wir für das Jahr 2004 vorgeschlagen haben. Um die Akzeptanz der Union bei unseren Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen, ist es wichtig, dass diese Fragen geklärt werden, aber nicht nur auf einer Regierungskonferenz - das kann nur der Abschluss sein - sondern auch in einer breiten öffentlichen Debatte.

Deswegen sollten wir uns schon in Nizza in den Grundzügen über die Aufgaben, über den Zeitpunkt und über die Vorbereitung dieser neuen Regierungskonferenz verständigen. (...) Damit hier und anderswo keinerlei Missverständnisse aufkommen: Diese neue Regierungskonferenz ist nicht als eine Beitrittschürde für die beitrittswilligen Staaten gedacht. Sie formuliert keine neuen Voraussetzungen für die Erweiterung der Union. Dies wird auch in Nizza noch einmal ausdrücklich betont werden.“<sup>1098</sup>

Zuletzt versicherte Bundeskanzler Schröder, dass die rot-grüne Bundesregierung während der Verhandlungen auf dem Europäischen Rat in Nizza eine kooperative Haltung einnehmen und die französische EU-Ratspräsidentschaft darin unterstützen wolle, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abzuschließen.<sup>1099</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung definierte für die finale Phase der Regierungskonferenz 2000 damit vier Prioritäten. Dies war erstens der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000, zweitens die Verbesserung der demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU mit der Anerkennung der demographischen Sonderstellung Deutschlands, drittens die verbindliche Einleitung eines europäischen Konstitutionalisierungsprozesses sowie viertens die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit.

Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung eine Neuakzentuierung ihrer Prioritäten vorgenommen. Auf der ersten Stelle stand der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Damit machte sie im unmittelbaren Vorfeld des Europäischen Rates von Nizza deutlich, dass der Fokus ihrer Zielsetzungen auf dem zügigen Vollzug der EU-Erweiterung lag. Damit entsprach sie sowohl den Erwartungen in den Beitrittskandidatenstaaten als auch den eigenen politisch-ökonomischen Interessen, womit sie gleichzeitig auch die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU wahren wollte.

---

<sup>1098</sup> Ebd.

<sup>1099</sup> Vgl. ebd.



Demgegenüber rückte nun die Neuregelung der Stimmenverteilung im Rat der EU an die zweite Stelle. Diese Zielsetzung behielt ihren hohen Stellenwert, da die rot-grüne Bundesregierung weiterhin unnachgiebig forderte, zur Stärkung der demokratischen Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung deutlich zu verbessern. Allerdings war ihre Forderung problematisch, die demographische Sonderstellung Deutschlands machtpolitisch oder symbolisch anzuerkennen. So musste diese Forderung – trotz der signalisierten Kompromissbereitschaft – angesichts der apodiktischen Haltung der französischen EU-Ratspräsidentschaft zu einer weiteren Verschärfung des bilateralen Verhältnisses führen.

An dritter Stelle platzierte die rot-grüne Bundesregierung die Einleitung eines europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. Damit berücksichtigte sie nicht nur die Vorgaben der Bundesländer, die dies als Zustimmungsvoraussetzung für den Vertrag von Nizza definiert hatten. Vielmehr zielte diese Forderung angesichts der geringen Reformtiefe der Regierungskonferenz 2000 insbesondere darauf ab, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU langfristig zu sichern. Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung an, ihre ungleichgewichtige Vertiefungs- und Erweiterungspolitik wieder auszugleichen.

Als vierte Priorität der rot-grünen Bundesregierung fungierte die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Diese Priorität lag auf ihrer dargestellten Linie, über eine Steigerung der Entscheidungseffizienz der politischen Entscheidungsprozesse die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern.

Allerdings setzte die rot-grüne Bundesregierung in dieser Materie ihre ambivalente Haltung fort. Einerseits forderte sie zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten eine möglichst weitgehende Regelung. Andererseits reklamierte sie für sich Ausnahmeregelungen, die insbesondere das Politikfelds „Freizügigkeit“ betraf.

Den genannten Prioritäten gegenüber nahmen die Reform der EU-Kommission und die der verstärkten Zusammenarbeit eine untergeordnete Rolle ein. Hier waren zwei Gründe entscheidend. Zum einen war der Verhandlungsstand bei beiden Themen weit fortgeschritten. Zum anderen wurde bei der Reform der EU-Kommission deutlich, dass die rot-grüne Bundesregierung nicht wirklich an dieser Materie interessiert war, da ihr Fokus – auch angesichts der geschwächten interinstitutionellen Position der EU-Kommission – darauf lag, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum im Rat der EU auszuweiten.

Insgesamt wiederholte die rot-grüne Bundesregierung im unmittelbaren Vorfeld des Europäischen Rats von Nizza ihre komplementäre Politikstrategie, die zum einen auf eine tiefgreifende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU und zum anderen

auf die Sicherung der Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU abzielte. Allerdings signalisierte die rot-grüne Bundesregierung, dass sie zugunsten des fristgerechten Abschlusses der Regierungskonferenz 2000 bereit war, erhebliche integrationspolitische und machtpolitische Konzessionen zu machen. Davon ausgenommen blieb allerdings ihr Anspruch, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionsprozess einzuleiten.

Die gouvernementalen Akteure Frankreichs reagierten umgehend auf die dargestellten Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung. Dies galt insbesondere hinsichtlich der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So machte Staatspräsident Chirac am 29. November 2000 während seiner Europa-Rundreise in Madrid unmissverständlich deutlich, dass er es kategorisch ablehne, Deutschland im Rat der EU machtpolitisch oder nur symbolisch gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten besser zu stellen. Zugleich pochte er inständig darauf, die bisherige deutsch-französischen Stimmenparität zu wahren. Hierbei berief er sich nicht nur auf bilaterale Abmachungen aus der Gründungszeit der EU sowie auf die französischen Opfer beider Weltkriege. Vielmehr verwies er mit Blick auf den deutschen Bevölkerungsvorsprung auf den Status Frankreichs als Nuklearmacht.<sup>1100</sup> Letztlich machten die gouvernementalen Akteure Frankreichs deutlich, dass sie das Prinzip der doppelten Mehrheit nach wie vor strikt negierten, da dies vor allem den demographisch kleinen Mitgliedsländern nutzen würde und Deutschland schon bei der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament demographisch besser gestellt sei.<sup>1101</sup>

Damit hatte sich der deutsch-französische Konflikt zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU bedrohlich zugespitzt. Hierfür waren beide Regierungen verantwortlich, die weiterhin nicht den Willen zeigten, in dieser für sie machtpolitisch und symbolisch brisanten Materie einen Kompromiss zu finden. Jedoch waren die gouvernementalen Akteure Frankreichs in

---

<sup>1100</sup> So bezog sich Staatspräsident Chirac auf eine informelle Vereinbarung zwischen Bundeskanzler Adenauer und dem französischen Staatspräsidenten de Gaulle, nach der zum Zweck der bilateralen Aussöhnung in den europäischen Institutionen immer eine deutsch-französische Parität herrschen sollte. Wörtlich sagte Staatspräsident Chirac: "Je ne suis pas favorable. Je vais vous dire pourquoi. Nous avons eu beaucoup de guerres avec l'Allemagne, nous avons fait beaucoup de bêtises, nous avons eu beaucoup de morts, nous avons dépensé beaucoup d'argent, nous avons eu beaucoup de blessés, de misères de toutes natures. Nous avons eu des comportements irresponsables. Et puis, un jour, deux hommes se sont dits: c'est stupide. C'était le chancelier Adenauer et le général de Gaulle. Ils ont dit: c'est absurde, alors on va faire la réconciliation, et la réconciliation définitive. Alors, pour faire une réconciliation, naturellement, ils n'ont pas dit: ah! Mais l'Allemagne, il y a 10 millions de population, c'était le cas à l'époque, de plus que la France ou la France aura, demain, une puissance militaire, grâce au nucléaire, supérieure à l'Allemagne. Non, ils n'ont pas dit cela. Ils ont fait un pacte initial pour la paix, sur un pied d'égalité. C'était un pacte initial, un pacte fondamental." Zitiert aus: URL: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=14&K=945209358&W=DATE+%3D+%2729.11.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (19.8.2007).

<sup>1101</sup> Dies stellte zeitgleich Europaminister Moscovici in Paris klar. Vgl. ohne Angabe, Paris bleibt vor Nizza-Gipfel hart, in: Handelsblatt vom 30.11.2000.

besonderer Weise dafür verantwortlich, dass sich der deutsch-französische Sonderkonflikt weiter verschärft hatte. So begründeten sie ihre apodiktische Haltung mit Argumenten, die – mit Blick auf die Einwohnerzahl als ausschließliches Kriterium der Stimmenverteilung im Rat der EU – weder inhaltlich überzeugend noch methodisch konsistent waren. Zugleich spiegelte der historische Reflex in aller Deutlichkeit wider, dass gouvernementalen Akteure Frankreichs nicht bereit waren, die grundlegenden Veränderungen in Europa nach 1989/90 endgültig auch bei der Machtverteilung im Rat der EU zu akzeptieren. Hierbei offenbarten die verbale Aggressivität und die krotesken Begründungszusammenhänge nicht nur die konzeptionelle Hilflosigkeit der gouvernementalen Akteure Frankreichs, die deutsch-französische Stimmenparität unter allen Umständen zu wahren. Vielmehr offenbarte sich damit erneut die mangelnde außenpolitische Souveränität der angeschlagenen französischen EU-Ratspräsidentschaft. Insgesamt wurde mit dieser Entwicklung deutlich, dass die Regelung der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU zu einer vorrangigen Angelegenheit des europapolitischen Prestiges beider Regierungen wurde und der deutsch-französische Sonderkonflikt nun die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 vollständig dominierte.

Dies zeigte ebenfalls während der Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten Chirac. So schalteten sich nun sukzessive weitere Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in die deutsch-französischen Auseinandersetzungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU ein. Besondere Bedeutung kam hierbei denjenigen Mitgliedsländern zu, die mit Blick auf ihre Einwohnerzahl bisher im Verhältnis zu ihren EU-Partnern entweder demographisch unter- oder überrepräsentiert vertreten waren. Neben Deutschland zählten hierzu insbesondere die Niederlande und Spanien.<sup>1102</sup> So forderte nun auch die niederländische Regierung, die demographischen Realitäten voll anzuerkennen. Zugleich beanspruchte sie, gegenüber ihren bisherigen Gruppenpartnern stimmentechnisch aufgewertet zu werden.<sup>1103</sup> Auch die spanische Regierung erhob nun Ansprüche, im Rat der EU machtpolitisch aufgewertet zu werden. Hier strebte sie an, die Stimmenparität zu den vier demographisch großen Mitgliedstaaten zu erhalten. In diesem Kontexte machte sie deutlich, dass sie prinzipiell offen sei, Deutschland gegenüber den vier demographisch großen Staaten machtpolitisch besser zu stellen. Als entscheidenden Gradmesser für das eigene Stimmengewicht definierte die spanische Regierung

---

<sup>1102</sup> Nach dem Vertrag von Amsterdam war Spanien mit acht Stimmen im Rat der EU demographisch überrepräsentiert und die Niederlande mit 5 Stimmen unterrepräsentiert.

<sup>1103</sup> Dies machte der niederländische Premierminister Kok am 2. Dezember 2000 gegenüber Staatspräsident Chirac deutlich. Hierbei bezog er sich auf die bisherige belgisch-niederländische Stimmenparität, die angesichts des niederländischen Bevölkerungsvorsprungs von mehr als sechs Millionen Einwohnern beendet werden müsste. Vgl. ohne Angabe, Auf der letzten Klausurtagung der Minister ist die Frage der Stimmengewichtung im Rat nicht behandelt worden – Verhärtung der Positionen zur zahlenmäßigen Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7855 vom 5.12.2000.

das zukünftige Verhältnis Deutschlands zu den vier demographisch großen Mitgliedsländern.<sup>1104</sup>

Darüber hinaus signalisierte die große Mehrheit der EU-Partner, dass sie eine machtpolitische oder symbolische Besserstellung Deutschlands – entweder über eine Stimmenneugewichtung oder über das Prinzip der doppelten Mehrheit – akzeptieren könnte.<sup>1105</sup>

Auch die rot-grüne Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklungen. So zeigten sie in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und die deutsch-französischen Stimmenparität demonstrativ Gelassenheit.<sup>1106</sup> Mit Blick auf die Forderungen der niederländischen und spanischen Regierung sowie angesichts der intransigenten Haltung der französischen EU-Ratspräsidentschaft mahnte sie an, bei der Stimmenverteilung im Rat der EU ein konsistentes und den demographischen Tatsachen entsprechendes Konzept zu realisieren. So forderte Außenminister Fischer in einem Anfang Dezember 2000 veröffentlichten Interview: „Wir brauchen ein Prinzip, das für alle gilt.“<sup>1107</sup>

Diese Entwicklungen waren mit Blick auf den deutsch-französischen Sonderkonflikt und die Verhandlungspositionen der beiden Regierungen von zentraler Bedeutung.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft befand sich in einer verhandlungsstrategisch schwierigen Lage. So wurde mit den jüngsten Entwicklungen deutlich, dass die gouvernementalen Akteure Frankreichs in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU kein konsistentes Konzept besaßen. Ihr leitendes Handlungsmotiv blieb ausschließlich die Verteidigung der deutsch-französischen Stimmenparität, die sie mit Blick auf die innenpolitische Cohabitation geradezu apodiktisch verfolgten. Zugleich geriet die französische EU-Ratspräsidentschaft durch die Forderungen der EU-Partner erheblich unter Druck, in dieser Materie ein konsistentes Konzept zu erstellen, das den demographischen Realitäten entsprach. Dieser Druck wurde umso größer, je stärker deutlich wurde, dass der französische Vorsitz mit

---

<sup>1104</sup> Der spanische Außenminister Piqué verdeutlichte dies anhand eines Rechenbeispiels. Sollte Deutschland zukünftig 33 und Italien, Großbritannien sowie Frankreich jeweils 30 Stimmen erhalten, dann würde sich die spanische Regierung mit 27 Stimmen zufrieden stellen. Sollten jedoch die vier demographisch großen Mitgliedstaaten wie bisher unterschiedslos in einer Gruppe verbleiben, so verlange die spanische Regierung ebenso viele Stimmen. Vgl. Haubrich, Walter, „Wir sind sehr flexibel bei der Reform der europäischen Institutionen“, in: FAZ vom 27.11.2000. Vgl. auch Stabenow, Michael, Prodi warnt vor Scheitern des Gipfels in Nizza, in: FAZ vom 1.12.2000.

<sup>1105</sup> Hierbei machten einige Regierungen der demographisch kleinen Mitgliedstaaten deutlich, dass sie das Prinzip der doppelten Mehrheit präferierten. Vgl. Stabenow, Michael, Amato für Mehrheitsentscheidungen, in: FAZ vom 30.11.2000. Vgl. Hoenig, Joachim, Paris mauert bei der Neuverteilung der EU-Stimmen, in: Handelsblatt vom 28.11.2000. Vgl. Stabenow, Michael, Prodi warnt vor Scheitern des Gipfels in Nizza, in: FAZ vom 1.12.2000.

<sup>1106</sup> Vgl. ohne Angabe, Berlin gibt sich gelassen, in: FAZ vom 1.12.2000.

<sup>1107</sup> Zitiert aus: Europa muss eine Perspektive über Nizza hinaus entwickeln, Interview mit Außenminister Fischer und Ministerpräsident Stoiber, in: Handelsblatt vom 1./2.12.2000.

seiner Strategie, die deutsch-französische Stimmenparität um jeden Preis zu erhalten, innerhalb der EU-Partner isoliert war und hierbei seine Präsidentschaftsaufgaben nicht wahrnahm. Die rot-grüne Bundesregierung hingegen war verhandlungsstrategisch im Vorteil. So hatte sie in dieser machtpolitisch-symbolisch brisanten Materie – mit Ausnahme der französischen EU-Ratspräsidentschaft und der spanischen Regierung<sup>1108</sup> – alle EU-Partner auf ihrer Seite. Dies galt nicht nur für ihre Forderung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantiell zu verbessern. Vielmehr traf dies auch auf ihre Zielsetzung zu, die demographische Sonderstellung Deutschlands machtpolitisch im Rat der EU anzuerkennen. Allerdings war es angesichts der apodiktischen französischen Haltung höchst fraglich, ob die rot-grüne Bundesregierung aus dieser verhandlungsstrategisch vorteilhaften Situation konkrete Ergebnisse erzielen könnte.

Vor dem Hintergrund der angespannten deutsch-französischen Beziehungen stand mit dem Treffen der Regierungschefs beider Länder nun die letzte bilaterale Begegnung vor Beginn des Europäischen Rates in Nizza bevor. Dieses Treffen, das am 2. Dezember 2000 in Hannover stattfand, war die letzte Station der Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten. Hier sondierten beide Seiten nochmals alle Verhandlungsthemen, von denen die Problematik der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU im Mittelpunkt stand.

Die bilateralen Sondierungen brachten jedoch keine neuen Ergebnisse. Zwar zeigten sich beide Regierungschefs darin einig, bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit eine möglichst weitgehende Regelung erzielen zu wollen. Auch in der Frage, wie die weitere Entwicklung der europäischen Integration nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 aussehen sollte, bestand grundsätzliches Einvernehmen.<sup>1109</sup> Allerdings galt diese Einigkeit nicht für den deutsch-französischen Sonderkonflikt zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So prallten die Positionen wiederum unvermittelt aufeinander. Allerdings zeigten sich beide Regierungschefs öffentlich bemüht, die Beziehungen wieder zu entspannen. So unterstrichen ihr gemeinsames Interesse, die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abzuschließen. Hierbei machten sie deutlich, dass dieser abschließende EU-Gipfel nicht an den antagonistischen Positionen beider Regierungen

---

<sup>1108</sup> Vgl. Fischer, Die rot-grünen Jahre, S. 346.

<sup>1109</sup> Vgl. ohne Angabe, Schröder und Chirac bekunden Willen zum Erfolg in Nizza, in: FAZ vom 4.12.2000. Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Staatspräsident Chirac in der gemeinsamen Pressekonferenz in: *Tournee des Capitales européennes Point de Presse conjoint de Président de la République, M. Jacques Chirac, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, M. Gerhard Schröder – Propos du Président français*. URL <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=2&K=945160194&W=DATE+%3D+%2702.12.2000%27+ORDER+BY+DATE/Descend> (29.8.2007).

scheitern werde. So sagte Bundeskanzler Schröder nach Abschluss der bilateralen Gespräche mit Staatspräsident Chirac am 2. Dezember 2000 in Hannover:

„Wir haben uns verständigt, daß wir uns einigen werden.“<sup>1110</sup>

Damit kam auch vor dem geplanten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 keine deutsch-französische Positionsabstimmung zustande. So blieben insbesondere die Positionen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU unüberbrückbar. Hierfür war nach wie vor der mangelnde Wille beider Regierungen verantwortlich, in dieser für sie machtpolitisch und symbolisch brisanten Materie einen Kompromiss zu finden. Vor diesem Hintergrund besaß der vereinbarte Formelkompromiss, dass man sich auf dem Europäischen Rates in Nizza zur zukünftigen Stimmenverteilung einigen werde, ausschließlich symbolische Bedeutung.

Mit dem bilateralen Treffen in Hannover endete zugleich auch die Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten Chirac. Diese war mit Blick auf ihr Ziel – der Auslotung von Kompromisslinien für den Europäischen Rat von Nizza – wenig erfolgreich. So hatten sich die bisherigen Konflikte sogar noch einmal verschärft. Dies galt insbesondere der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und der des Stimmengewichts Deutschlands. Beides dominierte nun die Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000.

Der französischen EU-Ratspräsidentschaft kam hierfür zentrale Verantwortung zu. So wurde während dieser bilateralen Sondierungen deutlich, dass sie weiterhin die Wahrung ihrer nationalen Besitzstandstümer, ihres machtpolitischen Handlungsspielraums sowie ihres europapolitischen Prestiges in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten stellte. Neben der Reform der EU-Kommission und der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit galt dies vor allem für die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier erhielt die – auch innenpolitisch durch die Cohabitation bedingte – Verteidigung der deutsch-französischen Stimmenparität die Qualität eines Dogmas. Allerdings besaß sie für ihre Zielsetzung, die deutsch-französischen Stimmenparität zu erhalten, kein konsistentes Konzept. So kam ihre Position einer Quadratur des Kreises gleich. Einerseits strebte die französische EU-Ratspräsidentschaft an, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantiell zu verbessern und damit das Stimmengewicht der demographisch großen Mitgliedstaaten aufzuwerten. Andererseits lehnte sie es strikt ab, Deutschland im Rat der EU machtpolitisch oder nur symbolisch gegenüber den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten aufzuwerten. Damit verbunden ignorierte sie Forderungen an-

---

<sup>1110</sup> Stellungnahme von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Gesprächen mit dem Vorsitzenden des Europäischen Rates, Jacques Chirac, zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 am 2.12.2000 in Hannover. Zitiert aus: ohne Angabe, Schröder und Chirac beschwören Gipfelerfolg, in: Handelsblatt vom 4.12.2000.

derer EU-Partner, bei der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der die tatsächlichen Bevölkerungsgrößen anzuerkennen.<sup>1111</sup> Durch ihre inhaltlich parteiische, methodisch konzeptionslose und stilistisch arrogante Verhandlungsführung trugen die gouvernementalen Akteure Frankreichs in bedeutendem Umfang dazu bei, die bestehenden Konflikte weiter zu verschärfen und damit die Identifizierung von Kompromisslinien nahezu unmöglich zu machen.

Aber auch die rot-grüne Bundesregierung trug zur Zuspitzung der Verhandlungskonstellation im unmittelbaren Vorfeld des Europäischen Rates von Nizza bei. So konzentrierte sie sich zunehmend nur noch darauf, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU zu verbessern und die demographischen Sonderstellung Deutschlands anerkennen zu lassen. Ihre Prioritätensetzung lief hierbei darauf hinaus, den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum sowie das europapolitische Prestiges zu steigern und die deutsch-französische Stimmenparität im Rat der EU zu beenden. Dies musste mit den gegenteiligen Bemühungen der französischen EU-Ratspräsidentschaft kollidieren und ihre Verhandlungsaktivitäten weiter erschweren.<sup>1112</sup>

Mit dem Abschluss der Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten kam die Regierungskonferenz 2000 in ihr Finale. Ungeachtet der schwierigen Verhandlungskonstellation setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihr Verhandlungsprogramm fort. Dies sah nun das letzte Konklave des Rates für allgemeine Angelegenheiten vor, das vom 3. bis 4. Dezember 2000 in Brüssel stattfand. In den Mittelpunkt dieses Konklaves stellte sie neben der Vorbereitung des EU-Gipfels in Nizza<sup>1113</sup> eine letztmalige Diskussion über ausgewählte Verhandlungsmaterien, von denen angesichts der blockierten Positionen nur die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU ausgenommen bleiben sollte. Zu diesem Zweck hatte der französische Vorsitz ein überarbeitetes Synthesedokument erstellt,<sup>1114</sup> das von einem neuen Vorschlag

---

<sup>1111</sup> Vgl. hierzu auch Nonnenmacher, Günther, Pariser Egozentrik, in: FAZ vom 27.10.2000.

<sup>1112</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 180. Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 70.

<sup>1113</sup> Neben dem Abschluss der Regierungskonferenz 2000 stand auch die weitere Entwicklung der ESVP im Fokus der Vorbereitungsarbeiten der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten. Hierfür hatte der französische Vorsitz einen umfangreichen Bericht erarbeitet, der den Institutionalisierungsprozess der ESVP mit der Aufstellung einer schnellen EU-Eingreiftruppe in der Höhe von 60.000 Soldaten abschließen sollte. Dieser Bericht wurde während dieses Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten angenommen. Vgl. Bacia, Horst, „Für Javier Solana sterben?“, in: FAZ vom 4.12.2000. Vgl. ohne Angabe, EU-Außenminister erzielen Einigkeit über Schnelle Eingreiftruppe, in: FAZ vom 5.12.2000.

<sup>1114</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Überarbeitetes Synthesedokument, Regierungskonferenz über die institutionelle Reform, CONFER 4815/00, Brüssel, den 30. November 2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04815d0.pdf> (29.12.2008).

zur Reform der EU-Kommission<sup>1115</sup> und einer finnischen Initiative zur Überführung weiterer Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit flankiert wurde.<sup>1116</sup>

Allerdings wurde dieses letzte Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheit von weiteren Entwicklungen überschattet. Zum einen betraf dies die französische Innenpolitik, die die Autorität der französischen EU-Ratspräsidentschaft weiter schmälerte.<sup>1117</sup> Zum anderen traten zeitgleich in den EU-Mitgliedstaaten vermehrt Fälle der Tierseuche BSE auf.<sup>1118</sup> Letztlich drohte das Europäische Parlament, die Ratifikation des Vertrags von Nizza abzulehnen, wenn er nicht zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU beitrage.<sup>1119</sup> Angesichts der Vorgaben einzelner Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, die Ratifikation des neuen Vertragswerks vom Votum des Europäischen Parlaments abhängig zu machen, wurde damit der Druck auf die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten erhöht, die Verhandlungen fristgerecht abzuschließen.<sup>1120</sup>

Die letzte Verhandlungsrunde der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten brachte auch keine neuen Entwicklungen. So blieben die bisherigen Konflikte bestehen.

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit herrschte weiterhin Stillstand. Hier äußerten die Außenminister der EU-

---

<sup>1115</sup> Hier schlug der französische Vorsitz die Modalitäten für die zukünftige Regelung der gleichberechtigten Rotation vor. Diese sollte vom Rat für allgemeine Angelegenheiten einstimmig beschlossen werden und geographische und demographische Kriterien berücksichtigen. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes für die Klausurtagung der Minister im Rahmen der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Größe und Zusammensetzung der Kommission, CONFER 4813/00, Brüssel, den 1. Dezember 2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04813d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1116</sup> So schlug die finnische Regierung vor, die Bestimmungen zu den Energiesteuern einheitlich in Artikel 93 EG-Vertrag zu verankern. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Übermittlungsvermerk der finnischen Delegation vom 4. Dezember 2000 an Herrn Pierre Vimont, Vorsitzender der Vorbereitungsgruppe der Regierungskonferenz, Betr.: RK 2000: Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit – Steuern, CONFER 4814/00, Brüssel, den 4. Dezember 2000, S. 1ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04814d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1117</sup> So wurden neue Vorwürfe laut, dass Staatspräsident Chirac illegale Parteienfinanzierung betrieben habe. Damit geriet der französische Staatschef unter erheblichen innenpolitischen Druck. Vgl. Wiegel, Michaela, Regierung und Opposition fordern Rechenschaft von Chirac, in: FAZ vom 4.12.2000. Vgl. ohne Angabe, Partei-spendenaffäre bringt Frankreichs Staatschef Chirac in Bedrängnis, in: Handelsblatt vom 5.12.2000.

<sup>1118</sup> Dies löste Diskussionen darüber aus, ob die hierbei entstehenden finanziellen Schäden aus dem Finanzrahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgeglichen werden könnten. Vgl. ohne Angabe, BSE bedroht mittelfristige EU-Finanzplanung, in: FAZ vom 4.12.2000.

<sup>1119</sup> Dies hatte das Europäische Parlament in seiner Sitzung am 29. November 2000 mehrheitlich beschlossen. Allerdings besaß das EP bei Vertragsrevisionen keine Mitwirkungsrechte. Diese hatte es gemäß Artikel 49 EU-Vertrag nur für EU-Erweiterungen. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung des Europäischen Rats von Nizza am 7., 8. und 9. Dezember 2000, einschließlich der gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 133 des EG-Vertrags), B5-0884, 0886, 0890 und 0891/2000. URL: [http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&FILE=001130&LANGUE=DE&TPV=PROV&LASTCHAP=18&SDOCTA=8&TXTLST=1&Type\\_Doc=FIRST&POS=1](http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&FILE=001130&LANGUE=DE&TPV=PROV&LASTCHAP=18&SDOCTA=8&TXTLST=1&Type_Doc=FIRST&POS=1) (15.8.2007).

<sup>1120</sup> So hatten das italienische und das belgische Parlament beschlossen, nur dann den Vertrag von Nizza zu ratifizieren, wenn ihm zuvor das Europäische Parlament zugestimmt habe. Vgl. ohne Angabe, Pöttering: Das Parlament sagt „Nein“ zu einem Minimal-Vertrag – Gipfel der Europäischen Volkspartei am 6. Dezember 2000 in Juan-Les-Pins, in: Agence Europe, Nr. 7853 vom 1.12.2000.



Mitgliedstaaten gegenüber den französischen Vorschlägen ihre Vorbehalte, die sich nach wie vor auf die Bereiche der Steuer-, der Außenhandels- und der Sozialpolitik sowie auf das Asyl-, Aufenthalts- und Einwanderungsrecht konzentrierten.<sup>1121</sup>

Ähnlich war die Situation bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit. Hier bestanden noch immer Differenzen, wie hoch das Initiierungsquorum bei der GASP sein sollte.<sup>1122</sup>

Auch bei der Reform der EU-Kommission war keine Bewegung erkennbar. Hier blieb eine abschließende Lösung weiterhin offen, da eine Gruppe demographisch kleiner Mitgliedstaaten es noch immer konsequent ablehnte, mit der langfristigen Einführung eines Modells der gleichberechtigten Rotation auf ihre Vertretung zu verzichten.<sup>1123</sup>

Mit dem letzten Treffen des Rates für allgemeine Angelegenheiten war das Verhandlungsprogramm der französischen EU-Ratspräsidentschaft nahezu abgeschlossen. Allerdings wurde der Verhandlungsstand vom bisherigen Ergebnisumfang scharf kontrastiert. So konnte bisher kein Verhandlungsthema vollständig abgeschlossen werden. Auch das letzte Treffen der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten reihte sich nahtlos in die vorangegangenen Verhandlungsrunden ein. So wurden die Verhandlungen nach wie vor durch das Bestreben der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten bestimmt, ihre nationalen Besitzstandstümer, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum sowie ihr europapolitisches Prestige zu wahren. Eine untergeordnete Rolle spielte demgegenüber, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsverfahren zu verbessern. Dies galt insbesondere für die originären Verhandlungsthemen – die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit, die Reform der EU-Kommission sowie die Regelung der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Letztere Materie und der daraus hervorgehende deutsch-französische Sonderkonflikt dominierten nun die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. An dieser festgefahrenen Verhandlungssituation hatte der französische Vorsitz einen entscheidenden Anteil. So nahm er weiterhin seine Präsidentschaftsaufgaben nicht wahr und blieb angesichts seiner inhaltlich

---

<sup>1121</sup> Vgl. ohne Angabe, Auf der letzten Klausurtagung der Minister ist die Frage der Stimmengewichtung im Rat nicht behandelt worden – Verhärtung der Positionen zur zahlenmäßigen Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7855 vom 5.12.2000.

<sup>1122</sup> So lehnten die britische, österreichische, irische und schwedische Regierung es ab, hier das Quorum auf drei oder vier Staaten festzulegen. Vgl. ohne Angabe, Auf der letzten Klausurtagung der Minister ist die Frage der Stimmengewichtung im Rat nicht behandelt worden – Verhärtung der Positionen zur zahlenmäßigen Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7855 vom 5.12.2000.

<sup>1123</sup> Dazu zählten weiterhin die Regierungen Österreichs, Portugals, Finnlands und Schwedens. Vgl. ohne Angabe, Auf der letzten Klausurtagung der Minister ist die Frage der Stimmengewichtung im Rat nicht behandelt worden – Verhärtung der Positionen zur zahlenmäßigen Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7855 vom 5.12.2000. Vgl. ohne Angabe, EU-Außenminister erzielen Einigkeit über Schnelle Eingreiftruppe, in: FAZ vom 5.12.2000.

eigennützigen und stilistisch arroganten Verhandlungsführung ein zentrales Problem der Verhandlungen.

In diese festgefahrene Verhandlungskonstellation konnten nun auch die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten keine neue Dynamik mehr hineinbringen. Vielmehr bestätigte sich mit ihren letzten erfolglosen Treffen nochmals, dass angesichts der Interkonnektivität und machtpolitischen sowie symbolischen Brisanz der Verhandlungsmaterien ihrer ein Konsens nur noch von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zu erzielen war.

Die gouvernementalen Akteure Deutschlands nahmen die letzte Verhandlungsrunde und den Zeitraum bis zum Europäischen Rat von Nizza zum Anlass, um sich nochmals zu den Themen der Regierungskonferenz 2000 zu positionieren. Hierbei fokussierten sie zwei Themen. Erstens war dies die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier setzten sie ihre bisherige ambivalente Haltung fort. Einerseits wiederholten sie ihre Forderung, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU eine möglichst weitreichende Regelung zu vereinbaren. Damit verbunden appellierten sie an ihre EU-Partner, hierzu ihre jeweiligen Vorbehalte zurückzustellen. Andererseits unterstrich die rot-grüne Bundesregierung erneut, dass sie selbst in für sie innenpolitisch wichtigen Politikfeldern keine Konzessionen machen könne.<sup>1124</sup>

Zweitens äußerte sich die rot-grüne Bundesregierung zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier konkretisierte sie ihre bisherigen Vorstellungen. So erteilte sie den Bestrebungen der spanischen Regierung eine klare Absage, stimmentechnisch mit den vier demographisch größten Mitgliedstaaten gleichzuziehen. Dies untermauerte sie nicht nur mit den großen demographischen Unterschieden beider Länder. Vielmehr zog sie auch die erheblichen ökonomischen Unterschiede heran. So stellte Bundeskanzler Schröder in einem Anfang Dezember 2000 veröffentlichten Interview klar:

„Ich kann nicht eine Stimmengewichtung akzeptieren, bei der Spanien oder später Polen – denken Sie bloß mal an das Bruttoinlandsprodukt – just so viele Stimmen hat wie Deutschland, das die doppelte Einwohnerzahl hat. Das geht nicht, da gerät alles aus den Fugen.“<sup>1125</sup>

In diesem Kontext wies die rot-grüne Bundesregierung die Forderung des französischen Staatspräsidenten Chirac zurück, die bisherige deutsch-französische Stimmenparität beizubehalten. Vor dem Hintergrund der unnachgiebigen Haltungen der niederländischen sowie der spanischen Regierung, mit Blick auf französische Verweise auf informelle bilaterale Abmachungen aus der Gründungszeit der EU und auf den Status Frankreichs als Atommacht unter-

---

<sup>1124</sup> Dies galt weiterhin für das Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht sowie für die betriebliche Mitbestimmung. Vgl. ohne Angabe, Berlin sieht sich in der Rolle des Moderators, in: Handelsblatt vom 5.12.2000.

<sup>1125</sup> „Nichts wächst von alleine“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Spiegel, 48/2000.

strich sie in deutlicher Form, dass für sie als rationales Kriterium ausschließlich die tatsächliche Bevölkerungszahl der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten gelte.<sup>1126</sup>

Neben ihren inhaltlichen Ausführungen legte die rot-grüne Bundesregierung ebenfalls offen, welche Rolle sie auf diesem finalen EU-Gipfel einnehmen wolle. So gab sie sich zuversichtlich, dass die französische EU-Ratspräsidentschaft die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abschließen werde. Zugleich machte sie deutlich, dass sie mit Blick auf die demographische Sonderstellung Deutschlands eine zentrale Rolle während des Europäischen Rates in Nizza anstrebte und bereit sei, die Funktion des Moderators zu übernehmen.<sup>1127</sup> Damit verbunden unterstrichen die gouvernementalen Akteure Deutschlands ihre Konzessionsbereitschaft und stellten klar, dass ihnen ein erfolgreicher Abschluss der Regierungskonferenz 2000 wichtiger sei als die Durchsetzung inhaltlicher Zielsetzungen.<sup>1128</sup> So sagte Bundeskanzler Schröder in einem Anfang Dezember 2000 veröffentlichten Interview:

„Deutschland ist Europa so wichtig, dass es bereit und in der Lage ist, das eine oder andere nationale Interesse hintanzustellen. So hat sich Deutschland immer verhalten. Und das wird in Nizza so bleiben.“<sup>1129</sup>

Letztlich band die rot-grüne Bundesregierung in ihre letztmalige Positionierung auch die Beitrittskandidatenstaaten ein. Zu diesem Zweck unternahm Bundeskanzler Schröder am 6. Dezember 2000 einen Staatsbesuch in Polen als dem bedeutendsten Beitrittskandidaten.<sup>1130</sup> Hier versicherte er in einer Rede vor beiden Kammern des polnischen Parlamentes, dass sich die rot-grüne Bundesregierung nach der erfolgreichen Beendigung der Regierungskonferenz 2000 für eine zügige EU-Erweiterung einsetzen sowie auf dem Europäischen Rat in Nizza die Interessen der Beitrittskandidaten vertreten wolle.<sup>1131</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung sendete mit ihren Ausführungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU ambivalente Signale. Einerseits unterstrich sie unmittelbar vor Beginn des Europäischen Rates von Nizza nochmals ihren Anspruch, hierbei die demographischen Sonderstellung Deutschlands zu berücksichtigen. Dies verbanden sie mit der Zielsetzung, ein allgemein verbindliches Abstimmungsprinzip einzuführen, bei dem die Einwohnerzahl der

---

<sup>1126</sup> Vgl. ohne Angabe, Auf der letzten Klausurtagung der Minister ist die Frage der Stimmengewichtung im Rat nicht behandelt worden – Verhärtung der Positionen zur zahlenmäßigen Begrenzung der Kommissionsmitglieder, in: Agence Europe, Nr. 7855 vom 5.12.2000. Vgl. ohne Angabe, Berlin sieht sich in der Rolle des Moderators, in: Handelsblatt vom 5.12.2000. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 146ff.

<sup>1127</sup> Vgl. ohne Angabe, Berlin sieht sich in der Rolle des Moderators, in: Handelsblatt vom 5.12.2000.

<sup>1128</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Bundesregierung hofft auf einen Konsens in Nizza, in: FAZ vom 5.12.2000. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 147ff.

<sup>1129</sup> „Nichts wächst von alleine“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Spiegel, 48/2000.

<sup>1130</sup> Den Anlass für diesen Staatsbesuch von Bundeskanzler Schröder bildete der 30. Jahrestag des Warschauer Vertrages am 7. Dezember 1970.

<sup>1131</sup> Vgl. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor beiden Kammern des polnischen Parlaments am 6. Dezember 2000 in Warschau, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 86-2 vom 6.12.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

EU-Mitgliedstaaten die entscheidende Bezugsgröße bilden sollte. Mit ihrem Verweis auf die ökonomische Stärke Deutschlands offenbarte sie allerdings nun einen populistischen Unterton, der mit Blick auf seine innen- und außenpolitische Wirkung ambivalent war. Einerseits stieß die selbstbewusste Artikulation ihrer europapolitischen Zielsetzungen in Deutschland auf einen breiten gesellschaftlichen Resonanzboden, mit dem die rot-grüne Bundesregierung eine große Zustimmung der deutschen Bevölkerung für die Verfolgung ihrer Zielsetzungen erwarten durfte.<sup>1132</sup> Andererseits war der Verweis auf die Position Deutschlands als stärkste Volkswirtschaft der EU verhandlungstaktisch problematisch, da sie bei ihren EU-Partnern mögliche, historisch bedingte Vorbehalte gegenüber einer zu dominanten Stellung Deutschlands in der EU wecken konnte. Dies konnte ihr Ziel gefährden, die demographische Sonderstellung Deutschlands im Rat der EU anerkennen zu lassen, Zugleich war der argumentative Rückgriff auf die ökonomische Stärke Deutschlands sowohl inhaltlich als auch methodisch inkonsistent. So widersprach die rot-grüne Bundesregierung damit ihrer eigenen, bisher konsistenten Argumentationslinie, nach der für sie ausschließlich die Einwohnerzahl der EU-Mitgliedstaaten als rationales Kriterium für die zukünftige Stimmenverteilung galt. Damit begab sie sich auf eine ähnliche Argumentationslinie, die sie bei den gouvernementalen Akteuren Frankreichs kritisierte und die sie angesichts ihres Rückgriffs auf informelle bilaterale Abmachungen aus der Gründungszeit der EU und auf den Status Frankreichs als Nuklearmacht öffentlich lächerlich zu machen versuchte.

Problematisch war auch der Anspruch der rot-grünen Bundesregierung, während des Europäischen Rates in Nizza die Moderatorenrolle zu übernehmen. Nachdem sie schon während der Europa-Rundreise des französischen Staatspräsidenten mit ihren Sondierungsgesprächen eine Art „Ersatz-Präsidentschaft“ angenommen und damit den französischen Vorsitz brüskiert hatte, desavouierte sie die gouvernementalen Akteure Frankreichs nun zum zweiten Mal. Damit beschädigte die rot-grüne Bundesregierung den französischen Vorsitz weiter und trug zu einer Verschlechterung der ohnehin schon verhärteten bilateralen Positionen bei. Andererseits unterstrich die rot-grüne Bundesregierung ihre Kompromissbereitschaft. So gab sie zu verstehen,

---

<sup>1132</sup> So demonstrierten zwei Umfragen vom Januar 1999, dass die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung das selbstbewusste Auftreten der rot-grünen Bundesregierung in europapolitischen Themen begrüßte. So antworten auf die Frage „Schröder tritt selbstbewusster in Europa auf als Kohl. Finden Sie das gut?“ 82% der Befragten mit ja, während dies nur 12% verneinten. Ein ähnliches Bild ergab sich bei einer weiteren Umfrage. Hier antworteten auf die Frage „1999 wird die Bundesrepublik 50 Jahre alt. Sollte Deutschland jetzt selbstbewusster auftreten als bisher?“ 68% mit ja. Demgegenüber standen nur 25%, die dies ablehnten. Zitiert aus: Infratest/dimap im Auftrag der ARD-Talkshow „Sabine Christiansen“ am 3.1.1999 zum Thema „1999 – Die Deutschen kommen“, in: Hellmann, Gunter, Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik, in: Lammers, Christiane/Schrader, Lutz (Hrsg.), Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?, S. 65.

dass sie ihre Forderungen nicht um jeden Preis umzusetzen wollte. Vielmehr wurde erneut deutlich, dass ihr der erfolgreiche Abschluss der Regierungskonferenz 2000 und die daran gebundene EU-Erweiterung wichtiger waren als ihre Doppelstrategie zu verwirklichen, die auf eine umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren sowie die Sicherung der Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU abzielte. Mit dieser Prioritätensetzung berücksichtigte die rot-grüne Bundesregierung nicht nur die deutschen politisch-ökonomischen Interessen, die sich aus einer zügigen EU-Erweiterung ergaben. Vielmehr entsprach sie damit den Erwartungen in den Beitrittskandidatenstaaten, dass die rot-grüne Bundesregierung sich weiterhin für ihren raschen EU-Beitritt einsetzen würde. Insgesamt unterstrich die rot-grüne Bundesregierung damit ihr Interesse, die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU zu wahren.

Mit der Beendigung des letzten Treffens des Rates für allgemeine Angelegenheiten stand nun der Europäische Rat von Nizza bevor, der den Schlusspunkt des französischen Verhandlungsprogramms markierte. Die französische EU-Ratspräsidentschaft hatte mit diesem EU-Gipfel eine zweifach schwierige Aufgabe. Zum einen musste sie einen Konsens zu allen Verhandlungsgegenständen erzielen, der angesichts der Interkonnektivität und der machtpolitischen und symbolischen Brisanz der Verhandlungsmaterien schwierig zu erreichen war. Zum anderen musste sie für eine Vertragsrevision sorgen, die mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung die politische Handlungsfähigkeit der EU sichern und ihre politischen Entscheidungsprozesse demokratischer gestalten sollte.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Verhandlungskonstellation hängten die gouvernementalen Akteure Frankreichs den Erwartungshorizont an diesen abschließenden EU-Gipfel niedrig. Zugleich erhöhten sie jedoch den Verhandlungsdruck auf ihre EU-Partner. So warnen sie vor einem Scheitern des EU-Gipfels, das mit Blick auf die politische Handlungsfähigkeit der EU und der geplanten EU-Erweiterung äußerst problematisch wäre.<sup>1133</sup>

Dies galt insbesondere für die umstrittene Stimmenverteilung im Rat der EU. Hierzu hatten die gouvernementalen Akteure Frankreichs unmittelbar vor dem EU-Gipfel von Nizza ebenfalls nochmal Stellung bezogen. Zwar wiederholten sie ihre Absicht, in dieser Frage mit der rot-grünen Bundesregierung eine einvernehmliche Einigung erzielen zu wollen. Doch stellten sie erneut unmissverständlich klar, dass sie bisherige deutsch-französische Stimmenparität

---

<sup>1133</sup> Vgl. ohne Angabe, Moscovici zieht eine erste Bilanz des französischen Vorsitzes mit dem längsten Gipfel-treffen in der Geschichte Europas, in: Agence Europe, Nr. 7856 vom 6.12.2000.

wahren wollten. Zugleich wiesen sie darauf hin, dass nur so die bilaterale Integrationsmotorfunktion beibehalten werden könne.<sup>1134</sup>

Dem Beginn des EU-Gipfels ging allerdings noch eine Europa-Konferenz der Staats- und Regierungschefs zuvor, die am 7. Dezember 2000 in Nizza stattfand. Hier wiederholten die Beitrittskandidatenstaaten ihre Forderung, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen und damit die Voraussetzungen für ihren zügigen EU-Beitritt zu schaffen.<sup>1135</sup>

Obgleich die gouvernementalen Akteure Frankreich den Erwartungshorizont an den EU-Gipfel von Nizza niedrig hängten, lastete ein großer Erfolgsdruck auf ihnen. Dies galt insbesondere für den französischen Staatspräsidenten Chirac, der als Vorsitzender des Europäischen Rates die Verhandlungen in Nizza direkt zu leiten hatte. Angesichts der hohen EU-internen und EU-externen Erwartungen, dass der Europäische Rat die Regierungskonferenz 2000 erfolgreich abschließen und damit die Voraussetzungen für eine zügige EU-Erweiterung schaffen würde, sowie mit Blick auf die schwierigen Bedingungen der innenpolitischen Co-habitation und einer fehlenden deutsch-französischen Positionsabstimmung, stand die französische EU-Ratspräsidentschaft unter enormen Erfolgsdruck.

### 3.3.2.6 Die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 auf der Zusammenkunft des Europäischen Rats in Nizza

Der Europäische Rat von Nizza begann am 7. Dezember 2000. Sein Beginn erfolgte allerdings unter denkbar schlechten Bedingungen. So wurde er von gewalttätigen Krawallen und verschärften Diskussionen über die finanzielle Ausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik überschattet.<sup>1136</sup> Zugleich hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft durch die Einplanung weiterer Verhandlungsthemen den Verhandlungsspielraum eng gestaltet.<sup>1137</sup>

Gemäß dem französischen Verhandlungsprogramm erfolgte zunächst die feierliche Proklamation der EU-Charta der Grundrechte, mit der der französische Vorsitz seinen ersten Erfolg verbuchen konnte.

---

<sup>1134</sup> Vgl. ohne Angabe, Nizza-Gipfel wird „extrem schwierig“, in: Handelsblatt vom 5.12.2000.

<sup>1135</sup> Vgl. ohne Angabe, Die Staats- und Regierungschefs verkünden in Nizza feierlich die Grundrechte der EU-Bürger, in: FAZ vom 8.12.2000. Vgl. Wisdorff, Eberhard, Künftige Mitglieder sollen über die Zukunft der EU, in: Handelsblatt vom 8./9.12.2000.

<sup>1136</sup> So demonstrierten Globalisierungsgegner gewaltsam gegen das Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs. Vgl. ohne Angabe, BSE löst EU-Finanzstreit aus, in: Handelsblatt vom 7.12.2000. Vgl. Bündler, Helmut, Mutterkuhprämien gegen Stimmrechte?, in: FAZ vom 8.12.2000. Vgl. ohne Angabe, BSE-Krise belastet EU-Gipfel, in: Handelsblatt vom 8./9.12.2000.

<sup>1137</sup> So beinhaltete das Programm die feierliche Proklamation der EU-Charta der Grundrechte, die Abstimmung des weiteren Fahrplans der EU-Erweiterung, die Institutionalisierung der ESVP, die Beschäftigung mit sozial- und steuerpolitischen Themen sowie mit außenpolitischen Fragen.

Nach der Verkündung der EU-Charta der Grundrechte begannen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Abschlussverhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Hierfür hatte der französische Vorsitz einen Vertragsentwurf vorbereitet, der allerdings die umstrittenen Themen der Reform der EU-Kommission, der zukünftigen Stimmengewichtung im Rat der EU sowie die Frage der nationalen Sitzverteilung im EP ausklammerte.<sup>1138</sup> Auch die rot-grüne Bundesregierung hatte vor Beginn des EU-Gipfels gemeinsam mit der italienischen Regierung einen Vorschlag über die „Zukunft der Europäischen Union“ konzipiert, der als Erklärung dem Vertragswerk von Nizza angefügt werden und der den Rahmen eines europäischen Konstitutionalisierungsprozess vorgeben sollte.<sup>1139</sup>

Die Abschlussverhandlungen selbst vollzogen sich sehr ambivalent. Einerseits konnte bei der Mehrheit der Themen in den ersten drei Verhandlungstagen eine Einigung erzielt werden. Andererseits gestalteten sich die Gespräche bei einigen Materien außerordentlich schwierig.

Weitestgehend unproblematisch verliefen die Verhandlungen in all denjenigen Themen, in denen der Verhandlungsstand schon vor Beginn des EU-Gipfels sehr weit fortgeschritten war. So konnten bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit die letzten ungeklärten Punkte geregelt werden. Ähnliches galt für die Reform der EU-Kommission, bei der sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten rasch über die noch strittigen Punkte verständigen konnten.<sup>1140</sup> Auch in der Frage der Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag, der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments sowie der weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen konnten die Staats- und Regierungschefs einen Konsens erzielen. Dies galt für die weitere Entwicklung der EU nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000. Hier gab die britische Regierung ihre reservierte Haltung auf und machte den Weg frei, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten.<sup>1141</sup>

Demgegenüber gestalteten sich die Abschlussverhandlungen in drei Themen außerordentlich schwierig. Zum einen betraf dies die Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Zum anderen galt dies insbesondere der zukünftigen Stimmengewichtung im Rat der EU und der nationalen Sitzverteilung im EP.

---

<sup>1138</sup> Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes, Entwurf des Vertrags von Nizza. Regierungskonferenz über die institutionelle Reform, CONFER 4816/00, Brüssel, den 6.12.2000, S. 2ff. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/00/st04/04816d0.pdf> (29.12.2008).

<sup>1139</sup> Der Protokolltext war vom außenpolitischen Berater von Bundeskanzler Schröder, Michael Steiner und seines italienischem Kollegen, Francesco Olivieri, formuliert worden. Vgl. ohne Angabe, Deutschland und Italien schlagen neue Vertragsänderung im Jahr 2004, in: Agence Europe, Nr. 7856 vom 6.12.2000. Vgl. Lamatsch, Dorothea, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998-2002, S. 180.

<sup>1140</sup> Vgl. ohne Angabe, Langes Ringen um Stimmrechte beim EU-Gipfel in Nizza, in: FAZ vom 11.12.2000.

<sup>1141</sup> Vgl. ohne Angabe, Mühsame Suche nach Kompromissen in Nizza. Heftiger Streit über die BSE-Krise, in: FAZ vom 9.12.2000.

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit wiederholten nun die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten ihre Vorbehalte, die sich auf die Steuer-, Sozial- und Handelspolitik, der Struktur- und des Kohäsionsfonds sowie auf das Asyl-, Einwanderungs-, und Aufenthaltsrecht konzentrierten.<sup>1142</sup> Angesichts dieser Blockadesituation bezog die rot-grüne Bundesregierung Stellung. So forderte Bundeskanzler Schröder seine europäischen Amtskollegen dazu auf, ihre ablehnenden Haltungen zu überdenken. Zugleich deutete er hinsichtlich des Themenbereichs „Freizügigkeit“ Konzessionsbereitschaft an, sofern es hier zu einer europäischen Regelung komme und der französische Staatspräsident bei der europäischen Handelspolitik einlenke.<sup>1143</sup> Damit hatte die rot-grüne Bundesregierung in dieser Frage ihre bisher ambivalente Haltung leicht modifiziert. Einerseits zeigte sie eine größere Konzessionsbereitschaft als ihre EU-Partner und offenbarte ihren Willen, einen Beitrag zur politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu leisten. Andererseits war ihre Junktin-Strategie problematisch, da ein Einlenken ihrer EU-Partner aufgrund ihres bisherigen Interesses, ihre jeweilige nationalen Besitzstandstümern zu wahren, nicht zu erwarten war. Aus diesem Grund blieben auch die Konzessionssignale der rot-grünen Bundesregierung ohne Erfolg. So erneuerten die EU-Partner ihre Vorbehalte und zeigten, dass es ihnen wichtiger war, die nationalen Besitzstandstümer zu wahren als die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern. Vor diesem Hintergrund gelang es auch Europäischen Rat von Nizza nicht, bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit substantielle Ergebnisse zu erzielen.

Besonders problematisch gestalteten sich allerdings die Verhandlungen zur zukünftigen Stimmengewichtung im Rat der EU und zur nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Im Mittelpunkt stand hierbei die Problematik, wie die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der EU-Mitgliedstaaten stimmentechnisch widerspiegelt werden sollten.

So hatten die niederländische und die spanische Regierung ihre Forderung erneuert, im Rat der EU machtpolitisch aufgewertet zu werden. Auch die gouvernementalen Akteure Frankreichs wiederholten ihren Willen, die deutsch-französische Stimmenparität beizubehalten.<sup>1144</sup>

Vor diesem Hintergrund hatte die französische EU-Ratspräsidentschaft zur zukünftigen Stim-

---

<sup>1142</sup> So lehnten nach wie vor die Regierungen von Großbritannien, Irland und der skandinavischen Länder qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Steuer- und Sozialpolitik ab. Die spanische Regierung sperrte sich bei den Struktur- sowie des Kohäsionsfonds vehement gegen die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und die französische Regierung zeigte sich bei der Handelspolitik nicht kompromissbereit.

<sup>1143</sup> Vgl. ohne Angabe, Mühsame Suche nach Kompromissen in Nizza. Heftiger Streit über die BSE-Krise, in: FAZ vom 9.12.2000.

<sup>1144</sup> Vgl. ohne Angabe, Mühsame Suche nach Kompromissen in Nizza. Heftiger Streit über die BSE-Krise, in: FAZ vom 9.12.2000.



menverteilung im Rat der EU mehrere Vorschläge unterbreitet, die ihre und die Forderungen der niederländischen und spanischen Regierung berücksichtigte. Die französischen Vorschläge liefen daher konsequent darauf hinaus, die Niederlande und Spanien machtpolitisch aufzuwerten und gleichzeitig die deutsch-französische Stimmenparität beizubehalten.<sup>1145</sup> Zugleich lehnte es der französische Vorsitz ab, einzelnen Beitrittskandidatenstaaten mit vergleichbaren Einwohnerzahlen dasselbe Stimmengewicht im Rat der EU und im Europäischen Parlament zu gewähren.<sup>1146</sup> Gegen diese willkürliche Stimmen- und Sitzverteilung protestierten die Staats- und Regierungschefs der anderen EU-Mitgliedstaaten.<sup>1147</sup> Dies galt insbesondere für die rot-grüne Bundesregierung, die im Verbund mit den Beitrittskandidatenstaaten erfolgreich dagegen intervenierte.<sup>1148</sup>

Damit setzte die französische EU-Ratspräsidentschaft ihre inhaltlich parteiische, methodisch inkonsistente und stilistisch arrogante Verhandlungsführung fort. Um hierbei ihr Hauptziel – die Beibehaltung der deutsch-französischen Stimmenparität – zu erreichen, versuchte sie, alte gegen neue, demographisch große gegen kleine sowie kleine gegen kleine EU-Mitgliedstaaten gegeneinander auszuspielen. Allerdings kamen ihre Bemühungen, den Forderungen der niederländischen sowie spanischen Regierung zu entsprechen und gleichzeitig eine machtpolitische Besserstellung Deutschlands gegenüber Frankreich zu vermeiden, konzeptionell einer Quadratur des Kreises gleich. So zielten ihre Vorschläge mit der systematischen Bevorteilung Spaniens zum einen darauf ab, die Position Frankreichs im „mediterranen Gürtel“ zu stärken. Zum anderen wollte sie Position Deutschlands in einer erweiterten EU dahingehend schwächen, indem sie die zukünftigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten als potenzielle deutsche Bündnispartner stimmentechnisch benachteiligte. Zugleich wollte sie damit verhindern, dass die Beitrittskandidaten eine Blockademehrheit im Rat der EU bilden konnten.<sup>1149</sup>

<sup>1145</sup> Vgl. Bündler, Helmut, Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza, in: FAZ vom 11.12.2000.

<sup>1146</sup> Als Begründung hierfür nannte die französische EU-Ratspräsidentschaft, dass zwischen bisherigen und zukünftigen Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Wertigkeit existiere. Vgl. Emmanouilides, Janis A., Nizza aus der Beitrittsperspektive, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, S. 263-304, S. 284ff.

<sup>1147</sup> So lehnte es die belgische Regierung ab, gegenüber den Niederlanden stimmentechnisch abgewertet zu werden. Zugleich gab sie zu verstehen, dass sie eine Stimmendifferenzierung nur dann akzeptiere, wenn Deutschland gegenüber den anderen demographisch großen Staaten besser gestellt würde. Vgl. ohne Angabe, Sonderausgabe zum Europäischen Ratstreffen in Nizza (7.-10.12.2000), in: Agence Europe, Nr. 7860 vom 11.12.2000.

<sup>1148</sup> Vgl. Bündler, Helmut, Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza, in: FAZ vom 11.12.2000. Vgl.

Fischer, Die rot-grünen Jahre, S. 347. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 148.

<sup>1149</sup> Vgl. Schild, Joachim, „Den Rhein vertiefen und erweitern“? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 17, Deutsch-französisches Institut, Ludwigsburg 2001, S. 6. Vgl. Emmanouilides, Nizza aus der Beitrittsperspektive, S. 287. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 365. Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 153.

Mit diesem Vorgehen manövrierte sich die französische EU-Ratspräsidentschaft nicht nur ins Abseits. Vielmehr bracht sie den EU-Gipfel an den Rand des Scheiterns.<sup>1150</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung agierte als Sachwalter der Beitrittskandidatenstaaten. So trat sie für einen fairen Interessenausgleich zwischen bisherigen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten ein. Vor dem Hintergrund der blockierten Verhandlungskonstellation ergriff die rot-grüne Bundesregierung die Verhandlungsinitiative und lancierte zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU einen Kompromissvorschlag. So bot Bundeskanzler Schröder dem französischen Staatspräsidenten an, sich mit einer symbolischen Besserstellung Deutschlands zu begnügen, wenn die französische EU-Ratspräsidentschaft auf ihr favorisiertes Modell der einfachen Stimmenneugewichtung mit demographischem Sicherheitsnetz verzichte.<sup>1151</sup> Damit strebte die rot-grüne Bundesregierung an, den belgisch-niederländischen Sonderkonflikt zu entschärfen und die Forderung der spanischen Regierung abzuwehren, mit den demographisch großen Mitgliedstaaten stimmentechnisch gleichzuziehen.

Der Vorschlag der rot-grünen Bundesregierung war verhandlungstechnisch ambivalent. Einerseits besaß er eine relative inhaltlich-methodische Konsistenz. Mit der Anerkennung der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen hatte er ein rational nachvollziehbares Prinzip. Zugleich hätte er die Entscheidungsfindung im Rat der EU dahingehend erleichtert, indem das demographische Sicherheitsnetz als drittes Entscheidungskriterium entfallen wäre. Andererseits war der Vorschlag chancenlos. So implizierte der Vorschlag die Aufhebung der deutsch-französischen Parität, die von französischer Seite vehement abgelehnt wurde.

Vor diesem Hintergrund lehnte der französische Staatschef die deutsche Offerte ab. Zugleich pochte er kompromisslos darauf, die deutsch-französische Stimmenparität zu erhalten.<sup>1152</sup> Als „Kompensation“ hierfür schlug er allerdings vor, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung im Europäischen Parlament deutlich zu verbessern und hierbei insbesondere die Einwohnerzahl Deutschlands zu berücksichtigen.

Angesichts der apodiktischen Position des französischen Staatspräsidenten lenkte die rot-grüne Bundesregierung schließlich ein. So akzeptierte sie die französische Forderung, im Rat

---

<sup>1150</sup> Vgl. Giering, Claus, *Europäischer Rat*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01*, Bonn 2001, S. 47-56, S. 48. Vgl. Deloche-Gaudez, Florence/Lequesne, Christian, *Frankreich*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01*, Berlin 2001, S. 337-344, S. 338. Vgl. Schröder, *Entscheidungen*, S. 349.

<sup>1151</sup> Danach sollte Deutschland mit 30 Stimmen eine symbolische Stimme mehr als die anderen drei demographisch großen EU-Mitgliedstaaten erhalten. Vgl. ohne Angabe, Fischer: Eine symbolische Stimme mehr als Frankreich hätte Deutschland schon genügt, in: *FAZ* vom 16.12.2000. Vgl. *Deutscher Bundestag*, 14. Wahlperiode, *Protokoll der 58. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union* am 15. Dezember 2000, Berlin 28.12.2000, S. 12.

<sup>1152</sup> Demgegenüber soll der französische Premierminister Jospin signalisiert haben, dem deutschen Vorschlag zuzustimmen. Vgl. Wiegel, Michaela, *Versprechen gehalten, Vertrauen gebrochen*, in: *FAZ* vom 13.12.2000.

der EU die bisherige bilaterale Stimmenparität beizubehalten. Damit konnte die französische EU-Ratspräsidentschaft einen zentralen Konfliktherd der Regierungskonferenz 2000 zu ihren Gunsten entschärfen und die deutsch-französische Stimmenparität im Rat der EU wahren. Allerdings setzte die belgische Regierung in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU ihren Widerstand fort. So lehnte sie es ab, im Rahmen einer willkürlich festgelegten Stimmenverteilung gegenüber den Niederlanden abgewertet zu werden und erwies hierbei mit Nachdruck auf die Wahrung der deutsch-französischen Stimmengleichheit. Erst über eine zusätzliche symbolische Kompensation, gelang es dem französischen Vorsitz, diesen letzten Konflikt zu lösen.<sup>1153</sup> Hierbei blieb allerdings die stimmentechnische Differenzierung beider Länder erhalten. Nach einem mehr als vier Tage andauernden Verhandlungsmarathon konnte die französische EU-Ratspräsidentschaft damit am 11. Dezember 2000 die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abschließen und die Erweiterungsfähigkeit der EU konstatieren.

---

<sup>1153</sup> Die belgische Regierung bekam als Kompensation zugesichert, dass ab 2002 alle informellen und mit dem Beitritt des 18. Mitgliedstaates auch alle offiziellen Zusammenkünfte des Europäischen Rates in Brüssel stattfinden sollten. Vgl. ohne Angabe, EU-Marathon endet mit Mini-Reform, in: Handelsblatt vom 12.12.2000. Vgl. Vertrag von Nizza, S. 321.

### 3.4 Die Ergebnisse des Vertrags von Nizza

Mit dem Vertrag von Nizza endeten die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Ihr Ziel war es, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU für die geplante Aufnahme von 12 neuen Mitgliedstaaten vorzubereiten. Als „Vertragswerk“ besteht er aus mehreren Teilen. Diese setzen sich aus revidierten Bestimmungen der Verträge sowie aus dazu gehörenden Erklärungen und Protokollen zusammen. Zugleich hob er die Vorgaben des Protokolls Nr. 7 des Vertrags von Amsterdam auf, die als Amsterdamer „left-overs“ die Regierungskonferenz 2000 auf den Weg gebracht hatten.<sup>1154</sup>

Das Vertragswerk von Nizza definierte die institutionellen und verfahrenstechnischen Bedingungen einer EU mit 27 Mitgliedstaaten, die nach dem mitgliedstaatlichen Ratifikationsprozess in den Jahren 2004/2005 in Kraft treten sollten. Im Einzelnen enthielt das Vertragswerk von Nizza folgende Ergebnisse.

Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit blieb es weitestgehend bei den Vertragsbestimmungen, die sich schon vor dem EU-Gipfel von Nizza herauskristallisiert hatten. So konnten von den 91 Bestimmungen des EU- und des EG-Vertrags, für die noch das Einstimmigkeitsprinzip galt, nur für 31 der direkte Übergang in das Mehrheitsverfahren beschlossen werden.<sup>1155</sup> Während hierbei Bestimmungen mit personalpolitischen oder geschäftsordnungstechnischen Bezug zumeist direkt überführt werden konnten, traf dies für die Sozial-, Steuer-, und Handelspolitik, der finanziellen Vorausschau sowie für das Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht nur bedingt zu. So konnten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten hier zumeist nur auf differenzierte Lösungen einigen.<sup>1156</sup>

Die Stimmenverteilung im Rat der EU wurde mit dem Vertrag von Nizza erheblich modifiziert. Hier vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten bedeutsame Veränderungen. So wurde die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung dadurch erheblich verbessert, indem die Stimmen stärker gespreizt wurden. Zugleich wurden die

---

<sup>1154</sup> Vgl. Läufer, Vertrag von Nizza, S. 281.

<sup>1155</sup> Vgl. Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza, S. 85.

<sup>1156</sup> In der Steuerpolitik verweigerte die britische Regierung die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen. Bei der finanziellen Vorausschau einigten sich die Staats- und Regierungschefs angesichts der Widerstände der Netto-Empfängerländer darauf, diese erst ab 2007 in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Im Bereich des Asyl-, Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts blieb es bei der bisherigen Regelung. Danach sollte erst nach einer gemeinsamen Regelung für das Asylrecht das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit gelten. Bei der Handelspolitik wurde eine differenzierte Lösung vereinbart. Diese sah einen langsamen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen vor. Allerdings blieben auf französischen Druck davon kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen ausgelassen. Bei der Sozialpolitik kam es nur zu einer geringfügigen Ausdehnung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit. Allerdings vereinbarten die Staats- und Regierungschefs, einen Ausschuss für Sozialschutz einzurichten.

demographisch großen Mitgliedsländer für den Verlust ihres zweiten Kommissars stimmen-technisch aufgewertet.<sup>1157</sup> Zugleich einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, das Quorum für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit von bisher 71% auf knapp 74% der gewogenen Stimmen zu erhöhen.<sup>1158</sup> Abbildung 6 illustriert die Stimmenverteilung im Rat der EU, die nationale Sitzverteilung im EP und die Einwohnerzahlen der 27 EU-Mitgliedstaaten im prozentualen Verhältnis zur EU-Gesamtbevölkerung auf der Grundlage der Bestimmungen des Vertrags von Nizza.

---

<sup>1157</sup> So sah der Vertrag von Nizza eine Spreizung von 29 bis 3 Stimmen vor. Hierbei wurden die bisherigen Stimmengruppen weitgehend beibehalten. Die demographisch größten EU-Mitgliedstaaten erhielten hierbei jeweils 29 Stimmen. Als Mitglieder der nächstfolgenden Gruppe bekamen Spanien und Polen je 27 Stimmen. Eine stärkere Stimmenspreizung galt auch für die Benelux-Länder. Während die Niederlande 13 Stimmen erhielten, sah der Vertrag von Nizza für Belgien und Luxemburg jeweils 12 bzw. 4 vor. Mit insgesamt 29 Stimmen wurden die Benelux-Staaten einem demographisch großen Mitgliedsland gleichgestellt. Abschlossen wurde die neue Stimmenverteilung mit Malta, das allein drei Stimmen zugeteilt bekam. Vgl. Läufer, Vertrag von Nizza, S. 318.

<sup>1158</sup> Bei einer Gesamtzahl von 345 Stimmen lag das Quorum für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit bei 258 Stimmen. Vgl. ebd.

**Abbildung 6: Die Ergebnisse des Vertrages von Nizza im Hinblick auf die Stimmenverteilung im Rat der EU und der Sitzverteilung im Europäischen Parlament**

EU-Mitgliedstaaten	Bevölkerung		Stimmen im Rat der EU			Sitze im Europäischen Parlament		
	in Mio.	in % EU-27	EU-27	in % EU-27	bisher EU-15	EU-27	in % EU-27	bisher EU-15
Deutschland	82.057	17,09	29	8,41	10	99	13,52	99
Großbritannien	59.090	12,30	29	8,41	10	72	9,84	87
Frankreich	58.727	12,23	29	8,41	10	72	9,84	87
Italien	57.563	11,99	29	8,41	10	72	9,84	87
Spanien	39.348	8,19	27	7,83	8	50	6,83	64
Polen	38.649	8,05	27	7,83	-	50	6,83	-
Rumänien	22.458	4,68	14	4,06	-	33	4,51	-
Niederlande	15.654	3,26	13	3,77	5	25	3,42	31
Griechenland	10.511	2,19	12	3,48	5	22	3,01	25
Tschechien	10.283	2,14	12	3,48	-	20	2,73	-
Belgien	10.192	2,12	12	3,48	5	22	3,01	25
Ungarn	10.043	2,09	12	3,48	-	20	2,73	-
Portugal	9.957	2,07	12	3,48	5	22	3,01	25
Schweden	8.848	1,84	10	2,90	4	18	2,46	21
Bulgarien	8.211	1,71	10	2,90	-	17	2,32	-
Österreich	8.075	1,68	10	2,90	4	17	2,32	21
Slowakei	5.395	1,12	7	2,03	-	13	1,78	-
Dänemark	5.295	1,10	7	2,03	3	13	1,78	16
Finnland	5.147	1,07	7	2,03	3	13	1,78	16
Litauen	3.700	0,77	7	2,03	-	12	1,64	-
Irland	3.694	0,77	7	2,03	3	12	1,64	15
Lettland	2.432	0,51	4	1,16	-	8	1,09	-
Slowenien	1.986	0,41	4	1,16	-	7	0,96	-
Estland	1.439	0,30	4	1,16	-	6	0,82	-
Zypern	0.667	0,14	4	1,16	-	6	0,82	-
Luxemburg	0.424	0,09	4	1,16	2	6	0,82	6
Malta	0.388	0,08	3	0,87	-	5	0,68	-
<b>EU-15</b>	<b>374.582</b>	<b>78,00</b>	<b>237</b>	<b>68,70</b>	<b>87</b>	<b>535</b>	<b>73,09</b>	<b>626</b>
<b>Beitrittskandidaten</b>	<b>105.651</b>	<b>22,00</b>	<b>108</b>	<b>31,30</b>	<b>-</b>	<b>197</b>	<b>26,91</b>	<b>-</b>
<b>EU-27</b>	<b>408.233</b>	<b>100</b>	<b>345</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>732</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

Quelle: Müller-Brandeck-Bocquet, G.: Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S.184.

Mit der Neugewichtung der Stimmen beschlossen die Staats- und Regierungschefs, als weiteres Kriterium für die Beschlussfassung im Rat der EU ein „demographische Sicherheitsnetz“ einzuführen. Danach kann jede Regierung eines Mitgliedstaates das Zustandekommen einer

Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit darauf überprüfen lassen, ob die hierbei beteiligten Mitgliedsländer auch 62% der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren.<sup>1159</sup>

Bei der EU-Kommission wurde die dreistufige Reformkaskade bestätigt, die sich schon vor dem Europäischen Rat von Nizza abgezeichnet hatte. Danach sollte bis 2005 die bisherige Organisationsform beibehalten werden, nach der die demographisch großen Mitgliedstaaten jeweils zwei und die demographisch kleinen Mitgliedsländer jeweils einen Kommissar stellen. Mit dem Vollzug der EU-Erweiterung und der ab 2005 beginnenden Amtsperiode der neuen EU-Kommission sollte das Organisationsprinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ eingeführt werden. Hierbei sollten die demographisch großen Mitgliedstaaten automatisch auf ihren zweiten Kommissar verzichten. Mit dem Abschluss der EU-Erweiterung und dem Amtsantritt der EU-Kommission im Jahre 2010 sollte dann ein System der gleichberechtigten Rotation eingeführt werden. Hierbei blieben die Details noch ungeklärt. So konnten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten nur allgemein darauf verständigen, dass die Größe der EU-Kommission unterhalb der zukünftigen Anzahl der Mitgliedstaaten liegen und das Rotationsprinzip geographische und demographische Kriterien umfasste sollte.<sup>1160</sup> Darüber hinaus einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf weitere Vertragsrevisionen, die die interne Organisation der EU-Kommission betrafen. So wurden die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten gestärkt und die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare verbessert. Zugleich sahen die Bestimmungen des Vertrags von Nizza vor, dass der Präsident der EU-Kommission zukünftig vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmt und die EU-Kommission vor ihrer Amtseinführung durch das Europäische Parlament bestätigt werden sollte.<sup>1161</sup>

Mit Blick auf das Europäische Parlament fielen die Bestimmungen des Vertrags von Nizza unterschiedlich aus. Bezüglich seiner Größe einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die Obergrenze der Sitze von 700 auf 732 zu erhöhen. Zugleich kamen sie überein, die demographische Repräsentation der nationalen Sitzverteilung durch eine stärkere Spreizung zu verbessern. Hierbei sollte Deutschland als einwohnerstärkstes Mitgliedsland im Verhältnis zu den anderen demographisch großen Mitgliedstaaten aufgewertet werden.<sup>1162</sup> Dies wird ebenfalls in Abbildung 6 deutlich. In der Frage der Mitentscheidungsrechte des Europäischen

---

<sup>1159</sup> Vgl. ebd., S. 282ff.

<sup>1160</sup> Vgl. ebd., S. 284.

<sup>1161</sup> Vgl. ebd., S. 137ff.

<sup>1162</sup> So sah der Vertrag von Nizza vor, die nationalen Kontingente von 99 bis 5 Sitze zu spreizen. Hierbei sollten Deutschland 99 und die anderen drei demographisch großen Mitgliedstaaten Frankreich, Großbritannien und Italien jeweils 72 Sitze erhalten. Spanien und Polen erhielten je 50 Sitze. Die nationale Sitzverteilung wurde von Malta abgeschlossen, das insgesamt fünf Sitze im EP zugeteilt bekam. Vgl. ebd., S. 317.

Parlaments gewährten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten nur eine moderate Ausdehnung. Diese beschränkten sich zumeist personalpolitische Vertragsbestimmungen. Demgegenüber blieben die macht- und finanzpolitisch entscheidenden Politikfelder weiter davon ausgenommen.<sup>1163</sup>

Bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit brachte der Vertrag von Nizza grundlegende Veränderungen. So erzielten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einen Konsens darüber, das Vetorecht für die Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit in der ersten Säule und dritten Säule der EU abzuschaffen und die Anwendungsmöglichkeiten auf die GASP auszudehnen.<sup>1164</sup> Um die verstärkte Zusammenarbeit in der ersten und dritten Säule einzuleiten, sollte zukünftig ein Quorum von acht Staaten gelten. Darüber hinaus sollten die Zustimmung der EU-Kommission und ein qualifizierter Mehrheitsbeschluss des Rats der EU nötig sein.<sup>1165</sup> In der zweiten Säule blieb das Vetorecht für die Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit erhalten. Zugleich blieben hier die Anwendungsmöglichkeiten auf gemeinsame Aktionen und Standpunkte beschränkt.<sup>1166</sup>

Mit dem Vertrag von Nizza verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf weitere institutionelle und verfahrenstechnische Änderungen. Diese betrafen zum einen die weiteren Gemeinschaftsorgane und –institutionen, deren Größe erweitert und deren demographische Repräsentativität verbessert wurden.<sup>1167</sup> Zum anderen gehörte dazu die Novellierung des Artikels 7 EU-Vertrag. Hier einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten darauf, ein „Frühwarnsystem“ zum Schutz der normativen Prinzipien der EU zu schaffen.<sup>1168</sup>

Letztlich erzielten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einen Konsens über die weitere Entwicklung der europäischen Integration. So legten sie mit der „Erklärung zur Zukunft der Union“<sup>1169</sup> den Rahmen für den sogenannten „Post-Nizza-Prozess“ fest. Dieser sollte 2001 mit der schwedischen und belgischen EU-Ratspräsidentschaft eingeleitet wer-

---

<sup>1163</sup> Vgl. Hänsch, Klaus, Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 24-31, S. 26. Vgl. Brok, Elmar, Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 16-23, S. 18.

<sup>1164</sup> Die ESVP blieb davon vollkommen ausgenommen. Vgl. Läufer, Vertrag von Nizza, S. 36.

<sup>1165</sup> Vgl. ebd., S. 36ff. und insbesondere S. 44ff.

<sup>1166</sup> Vgl. Janning/Giering, Flexibilisierung als Option deutscher Europapolitik?, S. 687.

<sup>1167</sup> Vgl. Läufer, Vertrag von Nizza, S. 146ff und S. 319ff.

<sup>1168</sup> Danach konnte der Rat der EU mit Beteiligung der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments feststellen, dass in einem Mitgliedsland eine besondere Verletzungsgefahr der normativen Prinzipien der EU vorliegt. Auf dieser Basis konnte der Rat der EU weitere Maßnahmen veranlassen, zu denen u.a. die Beobachtung der dortigen Menschenrechtslage gehören konnte. Allerdings sollte bei den jeweiligen Maßnahmen die Regierung des betroffenen Mitgliedslands eingebunden werden. Vgl. ebd., S. 28.

<sup>1169</sup> Ebd., S. 321.



den. Unter Einschluss von Vertretern der Zivilgesellschaft und der zukünftigen EU-Mitgliedstaaten sollte der „Post-Nizza-Prozess“ von einer Regierungskonferenz abgeschlossen werden, die 2004 stattfinden sollte. Als Inhalte dieses „Post-Nizza-Prozesses“ bestimmten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vier Themen. Diese waren erstens die Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, zweitens die Klärung des Status der EU-Charta der Grundrechte, drittens die Vereinfachung der Verträge und viertens die Klärung der Frage, welche Rolle die nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der EU einnehmen sollten.<sup>1170</sup>

Für den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 waren vor allem zwei Gründe verantwortlich. Ein Grund lag in der kompromissorientierten Haltung einiger EU-Partner.<sup>1171</sup> Dies galt insbesondere in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU, die bis zuletzt die machtpolitisch und symbolisch brisanteste Materie blieb. Hier verzichtete neben der belgischen Regierung auch die rot-grüne Bundesregierung auf die Umsetzung ihrer inhaltlichen Vorstellungen, um damit die EU-Erweiterung nicht weiter zu verzögern und zugleich die Glaubwürdigkeit deutscher Europapolitik zu wahren.

Der Hauptgrund für den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 war jedoch der enorme innen- und außenpolitische Erfolgsdruck, der auf den 15 EU-Partnern lastete. So konnten sie sich nach zwei gescheiterten Anläufen und den Erwartungen in den Beitrittskandidatenstaaten keinen weiteren Fehlschlag erlauben, da sie sonst international ihre Handlungsunfähigkeit demonstriert und zugleich ihre außenpolitische Glaubwürdigkeit unterminiert hätten. Allerdings zeigten die Verhandlungsergebnisse zugleich, dass ohne feste Reformkoalitionen keine tiefgreifenden Veränderungen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU vereinbart werden konnten. Hier machte sich insbesondere bemerkbar, dass der deutsch-französische Integrationsmotor fehlte, der bei den vorangegangenen Vertragsrevisionen von zentraler Bedeutung war.<sup>1172</sup>

Die französische EU-Ratspräsidentschaft hingegen hatte am fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 nur einen formalen Anteil. So zeigten die gouvernementalen Akteure Frankreichs auch auf dem Europäischen Rat in Nizza keine konstruktive Haltung. Aus Furcht vor einer drohenden Marginalisierung in einer erweiterten EU und den innenpolitischen Bedingungen der Cohabitation richteten sie ihren Fokus ausschließlich darauf, ihren machtpoliti-

---

<sup>1170</sup> Vgl. ebd., S. 321ff.

<sup>1171</sup> Vgl. Fischer, Der Vertrag von Nizza, S. 75.

<sup>1172</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 182. Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Die Konzeptionen der Regierungen Kohl und Schröder, S. 385. Vgl. Janing, Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, S. 320.

schen Handlungsspielraum und ihr europapolitisches Prestige zu wahren. Um die deutsch-französische Stimmenparität im Rat der EU zu erhalten, nahmen sie nicht nur Konflikte mit nahezu allen EU-Partnern und ihre eigene politische Isolation in Kauf. Vielmehr riskierten sie letztlich sogar das Scheitern der Regierungskonferenz 2000 und den damit verbundenen Verlust der außenpolitischen Glaubwürdigkeit der EU.<sup>1173</sup>

---

<sup>1173</sup> Vgl. Wiegel, Michaela, Versprechen gehalten, Vertrauen gebrochen, in: FAZ 13.12.2000. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 266.

### 3.5 Die Ergebnisse des Vertrags von Nizza aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung

Um eine Bewertung der Ergebnisse des Vertrags von Nizza aus Sicht der rot-grünen Bundesregierung vorzunehmen, müssen mehrere Prämissen berücksichtigt werden. Zum einen gehören dazu die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung, die sie für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 definiert hatte. Zum anderen ist es notwendig, hierfür die Vorstellungen der EU-Partner, der Beitrittskandidatenstaaten sowie der Regierungen der Bundesländer und letztlich der Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 miteinzubeziehen.

Die rot-grüne Bundesregierung verfolgte bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 übergeordnete Prioritäten und konkrete Zielsetzungen. Diese richteten sich an dem europapolitischen Leitziel der rot-grünen Bundesregierung aus. Dies war eine politisch handlungsfähige, demokratische und zügig erweiterte EU.

Für die konkreten Zielsetzungen konzipierte die rot-grüne Bundesregierung eine komplementäre Doppelstrategie, die auf eine umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren und die Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU abzielte.

Um diese Doppelstrategie umzusetzen, verfolgte die rot-grüne Bundesregierung folgende konkrete Zielsetzungen. Erstens war dies eine möglichst weitreichende Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit. Zweitens gehörte dazu eine grundlegende Reform der EU-Kommission, mit der ein System der gleichberechtigten Rotation eingeführt und die Anzahl der Kommissare drastisch reduziert werden sollte. Drittens zählte hierzu eine tiefgreifende Umgestaltung der Stimmenverteilung im Rat der EU, die zu einer deutlichen Verbesserung der demographischen Repräsentativität und der Anerkennung der demographischen Sonderstellung Deutschlands führen sollte. Viertens beabsichtigte die rot-grüne Bundesregierung eine ambitionierte Reform der verstärkten Zusammenarbeit, deren Anwendungsmöglichkeiten substantiell vereinfacht und auf die GASP ausgedehnt werden sollten.

Diese Zielsetzungen konnten mit dem Vertrag von Nizza nur partiell verwirklicht werden. Bei der Überführung von weiteren Politikfeldern in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit hatte die rot-grüne Bundesregierung ihre Vorstellungen nur in geringem Umfang realisieren können.<sup>1174</sup> So gelang es ihr schon beim Beginn der Verhandlungen nicht, das von ihr favorisierte „Regel-Ausnahme-Prinzip“ durchzusetzen. Vielmehr musste sie die kriterien-

---

<sup>1174</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union?*, S. 182.

orientierte Einzelfallprüfung akzeptieren, die die Mehrheit der EU-Partner wünschte. Aufgrund dieser schwerfälligen Methode und insbesondere aufgrund der Bestrebungen aller 15 EU-Partner, ihre jeweiligen nationalen Besitzstände zu wahren, war eine möglichst weitreichende Regelung, die sie zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU anstrebte, nicht zu erreichen.<sup>1175</sup>

Ambivalent fiel die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung auch bei der Reform der EU-Kommission aus. Hier hatte sie zur Steigerung der Handlungseffizienz der EU-Kommission gefordert, ein gleichberechtigtes Rotationssystem einzuführen, das mit einer Reduktion der Kommissionsgröße einhergehen sollte. Damit verbunden strebte sie an, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare zu stärken. Ihre Zielsetzungen konnte sie allerdings nur teilweise realisieren. So hatte sich hier die Mehrheit der demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten durchsetzen können, die das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ favorisierten. Demgegenüber blieb das von der rot-grünen Bundesregierung favorisierte Modell der gleichberechtigten Rotation nur langfristiger Handlungsauftrag.<sup>1176</sup> Allerdings konnte sie ihre Zielsetzungen umsetzen, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten sowie die politische Verantwortlichkeit der Kommissare zu stärken, womit insgesamt die Handlungseffizienz der EU-Kommission graduell verbessert werden konnte.<sup>1177</sup>

Auch in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre Zielsetzungen nur in geringem Umfang verwirklichen. Hier hatte sie zur Steigerung der demokratischen Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU gefordert, die demographische Repräsentativität substantiell zu verbessern und die demographische Sonderstellung Deutschlands anzuerkennen. Zwar erreichte sie über eine stärkere Stimmenspreizung eine Verbesserung der demographischen Repräsentativität der Stimmenverteilung, mit der Gesetzgebungsakte im Rat der EU zukünftig eine größere demokratische Legitimation besitzen und damit zugleich das Gewicht Deutschlands aufgewertet wurde. Dies wurde mit der Einführung des demographischen Sicherheitsnetz' noch verstärkt. So können nun Entscheidungen mit qualifizierter Stimmenmehrheit dahingehend überprüft werden, ob sie mindestens 62% der EU-Gesamtbevölkerung widerspiegeln. Angesichts der Vielzahl von demographisch kleinen Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU konnte damit die demokrati-

---

<sup>1175</sup> Vgl. zu den Ergebnissen der Ausweitung der QME aus integrationspolitischer Sicht: Maurer, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, S. 85ff.

<sup>1176</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 182.

<sup>1177</sup> Vgl. ebd.. Vgl. zu den Ergebnissen der Reform der EU-Kommission aus integrationspolitischer Sicht: Monar, Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza: ein gestärkter Präsident und geschwächtes Organ?, S. 94ff.

sche Legitimation von Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU verbessert werden. Zugleich konnte die rot-grüne Bundesregierung mit dem demographischen Sicherheitsnetz den eigenen Handlungsspielraum im Rat der EU ausbauen. So konnte zukünftig nur Deutschland mit zwei weiteren demographisch großen Mitgliedstaaten eine Sperrminorität bilden. Allerdings verfehlte die rot-grüne Bundesregierung ihr Ziel, die Stimmenverteilung im Rat der EU tiefgreifend zu verändern. So vereitelten die gouvernementalen Akteure Frankreichs aus Furcht vor einer europapolitischen Marginalisierung die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit. Damit verfehlte die rot-grüne Bundesregierung auch ihr Ziel, die demographische Sonderstellung Deutschlands machtpolitisch anerkennen zu lassen.<sup>1178</sup>

Auch scheiterte die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer Zielsetzung, zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU das Abstimmungsverfahren im Rat der EU effizienter und transparenter zu gestalten. Dieses wurde mit dem Vertrag von Nizza aufgrund der zukünftigen drei Entscheidungsschwellen – Mehrheit der Mitgliedstaaten und der gewogenen Stimmen, die 62% der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren müssen – noch schwerfälliger und intransparenter. Hier sorgten die neuen Abstimmungsmodalitäten sogar dafür, dass die gestiegene Handlungseffizienz, die sich durch die ausgeweiteten Möglichkeiten der Mehrheitsentscheidung ergab, wieder weitgehend aufgehoben wurde.<sup>1179</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung konnte auch ihre Zielsetzungen, die das Europäische Parlament betrafen, nur partiell umsetzen. Hier hatte sie zur Steigerung der politischen Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse in einer erweiterten EU gefordert, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auszuweiten. Mit dem Vertrag von Nizza gelang es der rot-grünen Bundesregierung einerseits, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung im EP substantiell zu verbessern. So spiegelt diese nun stärker als je zuvor die unterschiedlichen Einwohnerzahlen der EU-Mitgliedstaaten wider, mit der zugleich die demokratische Legitimation von Entscheidungen des Europäischen Parlaments gestärkt wurde. Andererseits war die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer Zielsetzung weitgehend erfolglos,

---

<sup>1178</sup> Dennoch durchbrach die rot-grüne Bundesregierung mit dem demographischen Sicherheitsnetz indirekt die bisherige deutsch-französische Stimmenparität. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union?*, S. 183. Vgl. Neßhöver, Christoph, *Deutsch-französische Beziehungen. Vier lange Jahre Lernen*, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden 2003, S. 91-106, 93. Vgl. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder*, S. 153.

<sup>1179</sup> Vgl. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01*, S. 320. Vgl. zu den Ergebnissen der Reform der Stimmengewichtung im Rat der EU: Wallace, Helen, *Nice votes if you can get them*, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Berlin 2001, S. 70-78, S. 71ff. Vgl. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder*, S. 149ff.

die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auszudehnen und damit die demokratische Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse der EU zu steigern. So gelang es ihr aufgrund des Widerstands ihrer EU-Partner nicht, die Kodezisionsrechte des Europäischen Parlaments auf alle Politikfelder auszuweiten, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen treffen sollte. Damit zeigte die Mehrheit der EU-Partner deutlich, dass sie wenig Interesse daran hatte, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum im Rat der EU zu schmälern.

Bei der Reform der verstärkten Zusammenarbeit hingegen konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre Zielsetzungen umsetzen. So hatte sie zur Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU gefordert, die Anwendungsmöglichkeiten in der ersten Säule der EU zu erleichtern und auf die GASP auszudehnen. Hier gelang es ihr im Verbund mit der italienischen Regierung, deutliche Verbesserungen zu erzielen. Unter Einhaltung strenger gemeinschaftsorientierter Kriterien können zukünftig Formen der verstärkten Zusammenarbeit in der ersten Säule der EU mit acht Staaten eingeleitet und – wenn auch unter den Bedingungen des nationalen Vetorechts – in der zweiten Säule der EU angewendet werden. Gemeinsam mit ihren EU-Partnern gelang es der rot-grünen Bundesregierung damit, das bisher unpraktikable Prinzip der Flexibilität zu einem begrenzt wirksamen Integrationsinstrument einer erweiterten EU weiterzuentwickeln.<sup>1180</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung verfolgte weitere konkrete Ziele, die allerdings über den inhaltlichen Rahmen der Regierungskonferenz 2000 hinausgingen. Angesichts der zu geringen Reformtiefe der Regierungskonferenz 2000 und der ambitionierten Erweiterungspolitik der rot-grünen Bundesregierung waren diese Ziele darauf ausgerichtet, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU langfristig zu sichern. Zu diesem Zweck forderte die rot-grüne Bundesregierung, nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000 einen europäischen Konstitutionalisierungsprozesses einzuleiten. Damit sollte zugleich die Forderung der Bundesländer erfüllt werden, zum Schutz ihres politischen Handlungsspielraums die Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten abzugrenzen.

Diese Zielsetzungen konnte die rot-grüne Bundesregierung in vollem Umfang realisieren. So gelang es ihr mit der Humboldt-Rede von Außenminister nicht nur, eine intensive Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration zu initiieren. Vielmehr erreichte sie mit dem Vertrag

---

<sup>1180</sup> Vgl. zu den Ergebnissen der Reform der verstärkten Zusammenarbeit: Giering, Claus/Janning, Josef, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 102-111, S. 109ff.

von Nizza, einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten und dessen Themen verbindlich festzulegen. Damit erfüllte sie zugleich die Vorgaben der Bundesländer.<sup>1181</sup>

Insgesamt konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre komplementäre Doppelstrategie – umfassende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU sowie Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU – nur partiell realisieren. Zugleich konnte sie ihr damit verbundenes Ziel, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern, nur bedingt erreichen.

Unter ausschließlicher Betrachtung dieser Zielsetzungen fiel die Verhandlungsbilanz der rot-grünen Bundesregierung negativ aus. Um allerdings zu einem angemessenen Gesamturteil zu gelangen, muss die Gesamtheit ihrer Zielsetzungen sowie weitere Verhandlungsaspekte berücksichtigt werden. Hier können drei entscheidende Faktoren genannt werden.

Erstens gehört dazu die übergeordnete Zielsetzung, die die rot-grüne Bundesregierung für die Regierungskonferenz 2000 formuliert hatte. Dies war der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000 als institutionelle Voraussetzung für die geplante EU-Erweiterung. Diese Zielsetzung wurde mit dem Vertrag von Nizza formal erfüllt. So konnte die Regierungskonferenz 2000 – trotz der geringen Reformtiefe des Vertrags von Nizza – fristgerecht abgeschlossen werden. Damit erreichte die EU formal ihre Erweiterungsfähigkeit.<sup>1182</sup>

Dass die rot-grüne Bundesregierung ihre übergeordnete Zielsetzung realisieren konnte, war aus zwei Gründen von zentraler Bedeutung. Erstens entsprach die rot-grüne Bundesregierung damit den bisherigen Grundlinien deutscher Europapolitik, die aus normativen und funktionalen Gründen auf eine weitere Vertiefung und der Erweiterung der EU abzielten. Zweitens erfüllte sie die innen- und außenpolitischen Erwartungen, dass sie die Rolle Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU fortsetzte.

Zweitens müssen für eine angemessene Beurteilung der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung der Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 berücksichtigt werden. Hierbei sind vor allem zwei weitere Faktoren zu nennen. Zum einen zählt hierzu die krisenhafte Zuspitzung der Verhandlungen während der Abschlussphase der Regierungskonferenz 2000. Um eine zügige EU-Erweiterung durch einen verzögerten Abschluss der Regierungskonferenz nicht zu gefährden, verzichtete die rot-grüne Bundesregierung darauf, zentrale Zielsetzung ihrer komplementären Doppelstrategie kompromisslos durchzusetzen. Dies galt

---

<sup>1181</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 183ff. Vgl. Har-nisch/Schieder, Europa bauen – Deutschland bewahren, S. 70. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 369. Vgl. Hrbek, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, S. 64. Vgl. La-matsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 152.

<sup>1182</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 182.

insbesondere für machtpolitisch sowie symbolisch brisante Regelung der Stimmenverteilung im Rat der EU. So gab sie hier ihre Zielsetzung auf, die demographische Sonderstellung stimmentechnisch anerkennen zu lassen. Zugleich agierte sie als entschiedener Sachwalter der Beitrittskandidatenstaaten, indem sie in dieser Frage für die prinzipielle Gleichbehandlung von bisherigen und zukünftigen Mitgliedstaaten eintrat.

Drittens sind für ein abschließendes Gesamturteil die Maßnahmen berücksichtigen, die die rot-grüne Bundesregierung verfolgte, um die politische Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimation einer erweiterten EU langfristig zu sichern. Mit Blick auf die institutionellen Herausforderungen einer erweiterten EU und der hierfür zu geringen Reformatiefe der Regierungskonferenz 2000 initiierte sie eine Diskussion zur Zukunft der europäischen Integration, mit der sie den weiteren Verhandlungsverlauf entscheidend prägte. So erreichte sie mit dem Vertrag von Nizza, einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten. Damit übernahm die rot-grüne Bundesregierung die Rolle als europäischer Integrationsmotor.

Insgesamt offenbarte die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer dargestellten kompromiss- und integrationsorientierten Verhandlungshaltung nicht nur europapolitisches Verantwortungsbewusstsein.<sup>1183</sup> Vielmehr übernahm sie mit der Initiierung eines europäischen Konstitutionalisierungsprozesses zugleich die integrationspolitische Vorreiterrolle.<sup>1184</sup>

---

<sup>1183</sup> Vgl. Harnisch/Schieder, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, S. 72. Vgl. Ostheim, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 375.

<sup>1184</sup> Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 216.



## 4 Fazit

Die Regierungskonferenz 2000 nahm mit Blick auf ihre integrations- und erweiterungspolitischen Auswirkungen eine herausragende Bedeutung in der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung der ersten Legislaturperiode ein. Als außenpolitische Entscheidungsprozessanalyse war es das Ziel dieser Untersuchung, die Handlungsstrukturen, Motive und Interaktionsmuster der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung zu identifizieren und diese in den Rahmen bisheriger deutscher Europapolitik einzuordnen. Hierbei ergaben sich nachfolgende Ergebnisse.

Die Regierungskonferenz 2000 entstand vor dem Hintergrund des Endes des Ost-West-Konflikts und seiner Auswirkungen auf das europäische Staatensystem. Nach dem epochalen Beschluss der EU-Mitgliedstaaten, zur politisch-demokratischen Stabilisierung Mittel- und Osteuropas die EU um 12 neue Staaten zu erweitern, war es das Ziel der Regierungskonferenz 2000, das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU an die Funktionsbedingungen einer EU mit 27 Mitgliedstaaten anzupassen. Die Inhalte der Regierungskonferenz 2000 – die Neuregelung der Größe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der EU-Kommission, des Rat der EU und des Europäischen Parlaments – waren machtpolitisch und symbolisch höchst brisant. So wirkte sich jede Veränderung des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren unmittelbar auf das interinstitutionelle und das intergouvernementale Machtgefüge der EU aus. Vor diesem Hintergrund und antagonistischer Interessen der EU-Mitgliedstaaten konnten weder mit dem Vertrag von Maastricht noch mit dem Vertrag von Amsterdam tiefgreifende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren durchgeführt werden. Die Lösung dieser mit dem Vertrag von Amsterdam unregelmäßig institutionellen Handlungszwänge bildete daher das Ziel der Regierungskonferenz 2000. Hierbei standen drei Aufgaben im Zentrum: Erstens sollte die Regierungskonferenz 2000 die Erweiterungsfähigkeit der EU herstellen. Zweitens sollte sie die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU bewahren. Drittens sollte sie das interinstitutionelle und intergouvernementale Machtverhältnis einer erweiterten EU justieren.

Die rot-grüne Bundesregierung strebte als europapolitisches Leitziel eine politisch handlungsfähige, demokratische und erweiterte EU an. Grundlage für die EU-Erweiterung sollten zeitlich vorgelagerte tiefgreifende Reformen bilden, mit denen das Institutionengefüge und die Entscheidungsverfahren der EU erweiterungskompatibel gemacht werden sollten. Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer, als die maßgeblichen gouvernementalen Akteu-

re der rot-grünen Bundesregierung teilten zwar prinzipiell diese europapolitischen Leitziele. Jedoch hatten sie unterschiedliche europapolitische Selbstverständnisse. Während Außenminister Fischer einen normativen, historisch-moralischen Zugang zur europäischen Integration besaß und keine grundsätzlichen Änderungen in der auf der Kultur der außenpolitischen Zurückhaltung beruhenden deutschen Europapolitik wünschte, hatte Bundeskanzler Schröder einen funktional machtpolitischen und interessenorientierten europapolitischen Zugang. So reklamierte er eine historisch unbefangene und selbstbewusste Europapolitik und verstand Deutschland als gleichwertige europäische Nation.

Die rot-grüne Bundesregierung strebte während ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 an, die ungelösten institutionellen Handlungszwänge des Vertrags von Amsterdam in einer inhaltlich und zeitlich limitierten Regierungskonferenz zu klären. Damit sollte die EU-Erweiterung zügig realisiert werden, von der sich die rot-grüne Bundesregierung politische und ökonomische Vorteile für Deutschland versprach. Mit dieser Strategie verfolgte die rot-grüne Bundesregierung zwei Motive. Erstens wollte sie damit ihr europapolitisches Leitziel – eine politisch handlungsfähige, aber zugleich zügig erweiterten EU – realisieren. Zweitens strebte sie damit an, die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung EU zu bewahren. Aufgrund weitgehender Interessenskomplementarität mit ihren EU-Partnern gelang es ihr, diese Strategie zu realisieren. So einigten sich die EU-Partner auf dem Europäischen Rat von Köln darauf, ein inhaltlich limitiertes Verhandlungsmandat für die geplante Regierungskonferenz 2000 zu vereinbaren.

Allerdings geriet diese Strategie in die Schieflage. So betrieb die rot-grüne Bundesregierung angesichts der Erfahrungen des Kosovo-Kriegs die Erweiterung der Erweiterungsverhandlungen, von der sie sich eine politisch-ökonomische Stabilisierung des südosteuropäischen Staatensystems erhoffte. Vor diesem Hintergrund strebte sie an, das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 um die verstärkte Zusammenarbeit zu erweitern. Mit dieser inhaltlich begrenzten Mandatserweiterung verfolgte die rot-grüne Bundesregierung drei Motive. Erstens sollte die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU besser gesichert werden. Zweitens sollte ihr Ziel, die EU zügig zu erweitern, gewahrt bleiben. Drittens sollte die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU erhalten werden.

Für die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 formulierte die rot-grüne Bundesregierung übergeordnete Prioritäten und konkrete Zielsetzungen, die sich an ihrem europapolitischen Leitziel – eine politisch handlungsfähige, demokratische und zugleich zügig erweiterte Europäische Union – ausrichteten.

Das übergeordnete Ziel der rot-grünen Bundesregierung war die fristgerechte Beendigung der Regierungskonferenz 2000. Diese Zielsetzung ist vor dem Hintergrund der bisherigen deutschen Europapolitik zu sehen, die aus normativen und funktionalen Gründen auf die Vertiefung und Erweiterung ausgerichtet war. So sollte mit diesem übergeordneten Ziel einerseits die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU bewahrt werden. Andererseits sollte damit zugleich die Erweiterungsfähigkeit der EU zügig hergestellt werden.

Bei den konkreten Zielen konzipierte die rot-grüne Bundesregierung eine Doppelstrategie, die sich ebenfalls an ihr europapolitisches Leitziel ausrichtete. Diese Doppelstrategie zielte zum einen darauf ab, tiefgreifende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren durchzuführen. Zum anderen sollte die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU gesichert werden. Mit beiden Zielrichtungen verfolgte die rot-grüne Bundesregierung das Motiv, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren, die demokratische Legitimation ihres Institutionengefüges und ihrer Entscheidungsverfahren zu stärken sowie den deutschen Einfluss im Machtgefüge einer erweiterten EU zu erhalten. Im Einzelnen verfolgte die rot-grüne Bundesregierung folgende Ziele:

Hinsichtlich des Rats der EU strebte die rot-grüne Bundesregierung an, möglichst zahlreiche Politikfelder in das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit zu überführen. Davon sollten prinzipiell nur konstitutionelle Aspekte ausgenommen bleiben. Damit verbunden war es das Ziel der rot-grünen Bundesregierung, die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU substantiell zu verbessern. Dies beinhaltete auch, dass hierbei die demographische Sonderstellung Deutschlands anerkannt werden sollte.

Bei der Reform der EU-Kommission wollte die rot-grüne Bundesregierung ein System der gleichberechtigten Rotation einführen, bei dem die Anzahl der Kommissare weit unterhalb der zukünftigen Anzahl der EU-Mitgliedstaaten liegen sollte. Weiterhin forderte die rot-grüne Bundesregierung, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der Kommissare zu stärken.

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments strebte die rot-grüne Bundesregierung an, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung zu verbessern und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auszuweiten. Die Mitentscheidungsrechte sollten hierbei auf alle Politikfelder ausgedehnt werden, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte.

Letztlich forderte die rot-grüne Bundesregierung, die verstärkte Zusammenarbeit als weiteres Thema der Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der ersten Säule der EU zu erleichtern und auf die GASP auszudehnen.

Die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung waren mit Blick auf das Ziel der Regierungskonferenz 2000 ambivalent. Einerseits waren sie integrationspolitisch sinnvoll. So boten sie die Möglichkeit, vor der EU-Erweiterung die politische Handlungsfähigkeit der EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsverfahren zu verbessern. Andererseits waren sie verhandlungsstrategisch problematisch. So musste die rot-grüne Bundesregierung mit ihrem Ziel, die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU zu sichern, auf den Widerstand zahlreicher EU-Partner stoßen. Diese Ausgangslage musste es für die rot-grüne Bundesregierung schwierig gestalten, ihre Zielsetzungen während der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 umzusetzen. Dies wurde mit den Zielsetzungen der EU-Partner deutlich. Die demographisch kleinen EU-Mitgliedstaaten unterstützten zwar die Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung, die EU-Kommission zu reformieren, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder auszuweiten und die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung im Rat der EU zu verbessern. Damit wollten sie ihrerseits die politische Handlungsfähigkeit und die demokratische Legitimation einer erweiterten EU verbessern. Allerdings lehnten sie bei der Reform der EU-Kommission das von der rot-grünen Bundesregierung angestrebte gleichberechtigte Rotationsmodell ab, da sie damit eine Dominanz der demographisch großen Mitgliedstaaten befürchteten.

Auch musste die rot-grüne Bundesregierung mit Widerständen der demographisch großen Mitgliedstaaten rechnen. Dies galt insbesondere für ihre Zielsetzungen zur zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU und betraf vor allem Frankreich als den bisherigen deutschen Schlüsselpartner in der EU. Zwar konvergierten die Zielsetzungen beider Länder in zahlreichen Verhandlungsmaterien. Neben dem fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 gehörte dazu die Reform der EU-Kommission, die Ausweitung der Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit auf weitere Politikfelder und die Schaffung erleichterter Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit.

Allerdings divergierten ihre Zielsetzungen insbesondere in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU. So forderte die französische Regierung, die bisherige Stimmenparität im Rat der EU beizubehalten. Neben den schwierigen Bedingungen der innenpolitischen Cohabitation war hierfür vor allem ihre Furcht verantwortlich, machtpolitisch in einer erweiterten EU marginalisiert zu werden. Vor diesem Hintergrund kam es zu keiner bilateralen Positionsabstimmung, die jedoch für die Entwicklung der europäischen Integration bisher von großer Bedeutung war.

Diese schwierige Ausgangssituation der rot-grünen Bundesregierung wurde durch innenpolitische Vorgaben weiter erschwert. So stand die rot-grüne Bundesregierung unter dem Handlungsdruck der Bundesländer. Angesichts der Erosion ihrer Länderkompetenzen forderten diese die rot-grüne Bundesregierung auf, noch während der Regierungskonferenz 2000 die Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu regeln. Sollte dies nicht erfolgen, wollten sie die Ratifikation der Verhandlungsergebnisse verweigern und damit die EU-Erweiterung blockieren.

Vor dem Hintergrund der starken Interessendivergenzen der EU-Mitgliedstaaten, einer fehlenden deutsch-französischen Positionsabstimmung, der machtpolitisch sowie symbolisch brisanten Verhandlungsmaterien sowie mit Blick auf den innenpolitischen Handlungsdruck stand die rot-grüne Bundesregierung vor der äußerst schwierigen Herausforderung, ihre Ziele und die Vorgaben der Bundesländer im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 umzusetzen.

In der Anfangsphase der Regierungskonferenz 2000 nahm die rot-grüne Bundesregierung eine zurückhaltende Haltung ein. Zugleich stand sie in der Frage der Kompetenzabgrenzung unter innenpolitischem Handlungsdruck. Das Anliegen der Bundesländer wurde allerdings von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten abgelehnt, die Blick auf ihre Interesse an einer zügigen EU-Erweiterung eine Konzentration auf die bestehenden Verhandlungsthemen wünschten oder negative Konsequenzen für ihre zentralstaatlich organisierten Länder befürchteten.

Die Verhandlungen selbst begannen direkt nach ihrem Start zu stocken. Die Hauptkonflikte drehten sich vor allem um die Reform der EU-Kommission und um die zukünftige Stimmenverteilung im Rat der EU. Hier standen sich die demographisch großen und kleinen EU-Länder unversöhnlich gegenüber, die hierbei jeweils ihren machtpolitischen Handlungsspielraum im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU sichern oder ausbauen wollten. Vor diesem Hintergrund und angesichts der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Verhandlungsthemen war die Regierungskonferenz 2000 dadurch gekennzeichnet, dass die Regierungen verhandlungsstrategisch taktierten. Dazu gehörte auch die rot-grüne Bundesregierung. Einerseits signalisierte sie in den Verhandlungen ihre Bereitschaft, Kompromisse einzugehen. Andererseits zeigte sie in für sie wichtigen Themen kaum Konzessionsbereitschaft.

Die rot-grüne Bundesregierung schaltete sich erst ab Mai 2000 offensiv in die Verhandlungen ein. Ihr Hauptmotiv war hierbei die Sorge, dass der wochenlange Verhandlungsstillstand ihr übergeordnetes Ziel gefährdete, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen und damit die EU-Erweiterung zügig zu realisieren. Zugleich wollte die rot-grüne Bundesregierung den Verlust außenpolitischer Glaubwürdigkeit vermeiden, der sich angesichts der bisherigen Rolle Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung EU ergeben hätte.

Um dies zu vermeiden, versuchte die rot-grüne Bundesregierung zwei Wege zu nutzen. Zum einen unternahm sie den Versuch, eine Positionsabstimmung mit der französischen Regierung vorzunehmen. Allerdings schlug dieser Versuch fehl, da beide Regierungen in der Frage der zukünftigen Stimmenverteilung im Rat der EU unüberbrückbare Interessensgegensätze hatten. Während die rot-grüne Bundesregierung unter der Führung von Bundeskanzler Schröder zur Sicherung des machtpolitischen Handlungsspielraums in einer erweiterten EU anstrebte, die demographische Sonderstellung Deutschlands anerkennen zu lassen, lehnte dies die französische Regierung aus Furcht vor einer Marginalisierung in einer erweiterten EU ab. Zum anderen initiierte Außenminister Fischer mit der Humboldt-Rede eine Debatte zur Finalität der europäischen Integration. Dies hatte eine dreifache Zielrichtung. Erstens sollten damit die Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 angeregt werden. Zweitens sollte damit eine breite Diskussion darüber begonnen werden, wie die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU langfristig gesichert werden sollte. Drittens wollte die rot-grüne Bundesregierung mit einer langfristig angelegten Integrationsstrategie ihre ungleichgewichtige Vertiefungs- und Erweiterungspolitik wieder in die Balance bringen. Mit dem von Außenminister Fischer skizzierten föderalen europapolitischen Leitbild übernahm die rot-grüne Bundesregierung hierbei die integrationspolitische Vorreiterrolle.

Obgleich Außenminister Fischer mit seiner Humboldt-Rede angesichts der institutionellen Herausforderungen der geplanten EU-Erweiterung den hierfür notwendigen integrationspolitischen Handlungsbedarf aufzeigte, war seine Initiative mit Blick auf die Regierungskonferenz 2000 problematisch. So lenkte sie nicht nur die Aufmerksamkeit von den Verhandlungen ab. Vielmehr sorgte sie mit ihrer integrationspolitischen Vorreiterrolle dafür, dass sich die deutsch-französischen Beziehungen weiter verschärfen. So lehnte die französische Regierung mit der Berliner Rede von Staatspräsident Chirac das föderal ausgerichtete europapolitische Leitbild von Außenminister Fischer ab und stellte diesem das traditionell französische intergouvernementale europapolitische Leitbild entgegen.

Allerdings gelang es Außenminister Fischer mit seiner Humboldt-Rede, eine bisher singulär breite Debatte zur Zukunft der EU zu initiieren,<sup>1185</sup> in die sich sukzessive die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten einschalteten.

Die von der rot-grünen Bundesregierung initiierte Finalitätsdebatte stimulierte allerdings – mit Ausnahme der Materie der verstärkten Zusammenarbeit<sup>1186</sup> – kaum die Verhandlungen

---

<sup>1185</sup> Vgl. Giering, Claus, Europäischer Rat, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, S. 51.

<sup>1186</sup> Vgl. Janning/Giering, Flexibilisierung als Option deutscher Europapolitik?, S. 684.

der Regierungskonferenz 2000. Diese blieben angesichts ihrer machtpolitisch-symbolisch brisanten Materien bis zu ihrem Ende davon geprägt, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten verhandlungsstrategisch taktierten und ihre jeweiligen nationalen Besitzstandstümer verteidigten. Zugleich wurden die Verhandlungen in der Frage der Stimmenverteilung im Rat der von zunehmenden deutsch-französischen Spannungen überlagert, die sich mit Beginn der französischen EU-Ratspräsidentschaft deutlich verschärften. Hierfür waren sowohl die rot-grüne Bundesregierung als auch die französische Regierung verantwortlich. So war es der rot-grünen Bundesregierung zwischenzeitlich gelungen, in der Frage der Kompetenzabgrenzung eine Einigung mit den Bundesländern zu erzielen. Angesichts des Widerstands der EU-Partner sollte dieses Thema verbindlich im Rahmen einer weiteren Regierungskonferenz behandelt werden. Damit hatte sich die rot-grüne Bundesregierung einerseits von ihrem innenpolitischen Handlungsdruck befreien können. Andererseits nahm sie mit ihrer nun erhobenen Forderung, schon während der laufenden Verhandlung eine weitere Regierungskonferenz zu vereinbaren, den Einigungsdruck aus der Regierungskonferenz 2000. Mit Blick ohnehin weiterhin stockenden Verhandlungen erschwerte dies die Arbeit der französischen EU-Ratspräsidentschaft, die zugleich unter den innenpolitischen Bedingungen der Co-habitation außenpolitisch kaum handlungsfähig schien.<sup>1187</sup> Angesichts der deutsch-französischen Spannungen suchte die rot-grüne Bundesregierung einen verhandlungstaktischen Schulterschluss mit der italienischen Regierung, mit der sie eine große Interessenskomplementarität hatte.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der von Bundeskanzler Schröder weiterhin erhobenen Forderung, Deutschland im Rat der EU machtpolitisch besser zu stellen, verschärften sich die deutsch-französischen Spannungen weiter. Unter den Bedingungen der innenpolitischen Co-habitation und aus Furcht, in einer erweiterten EU marginalisiert zu werden, war der französische EU-Vorsitz nur noch darauf konzentriert, die deutsch-französische Stimmenparität im Rat der EU zu bewahren. Angesichts ihrer darauf beruhenden parteiischen und arroganten Verhandlungsführung drohte die Regierungskonferenz 2000 schließlich zu scheitern.

Vor diesem Hintergrund gefährdete die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer fast einseitig auf die Vergrößerung ihres machtpolitischen Handlungsspielraums verengte Prestigepolitik nicht nur ihr Ziel, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht zu beenden. Angesichts innen- und außenpolitischen Erwartungen, dass die rot-grüne Bundesregierung die Rolle Deutschlands

---

<sup>1187</sup> Vgl. Neßhöver, Deutsch-französische Beziehungen. Vier lange Jahre Lernen, S. 95. Vgl., Maull, Hanns, Editorial: Deutschland auf Abwegen?, in: ders/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 7-18, S. 11.

als Motor der Vertiefung und Erweiterung fortsetzen würde, drohte vielmehr ein außenpolitischer Glaubwürdigkeitsverlust.

Die Regierungskonferenz 2000 konnte auf dem Europäischen Rat von Nizza nach schweren Auseinandersetzungen zwischen den EU-Partnern fristgerecht abgeschlossen werden.

Bei der Reform der EU-Kommission sah das Vertragswerk von Nizza vor, zunächst das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsland“ einzuführen. Dieses sollte mit dem Vollzug der EU-Erweiterung durch das Prinzip der gleichberechtigten Rotation abgelöst werden, bei dem die Anzahl der Kommissare unterhalb der zukünftig 27 Mitgliedstaaten liegen sollte. Weiterhin wurde vereinbart, die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten und die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare zu stärken.

Hinsichtlich des Rats der EU einigten sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten darauf, das Entscheidungsverfahren der qualifizierten Mehrheit moderat auf weitere Politikfelder auszudehnen. Bei der Stimmenverteilung im Rat der EU erzielten die EU-Partner darüber Konsens, die demographische Repräsentativität über eine größere Spreizung der Stimmenverteilung substantiell zu verbessern. Zugleich verständigten sie sich darauf, Quorum für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit leicht zu erhöhen und ein demographisches Sicherheitsnetz einzuführen. Damit kann jede Regierung überprüfen lassen, ob die getroffenen Mehrheitsentscheidungen auch 62% der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren.

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments einigten sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten darauf, die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung deutlich zu verbessern und Mitentscheidungsrechte graduell auszuweiten.

Bei der verstärkten Zusammenarbeit erzielten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten darüber einen Konsens, die Anwendungsmöglichkeiten in der ersten und dritten Säule der EU durch die Abschaffung des nationalen Vetorechts substantiell zu erleichtern und zugleich auf die zweite Säule der EU auszuweiten.

Letztlich einigten sich die EU-Partner mit der „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ über die weitere Entwicklung der europäischen Integration. Danach sollte 2001 ein sogenannter „Post-Nizza-Prozess“ eingeleitet werden, der 2004 von einer neuen Regierungskonferenz abgeschlossen werden sollte. Inhaltlich sollte sich dieser europäische Konstitutionalisierungsprozess vier Themen widmen. Dazu zählten die Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, die Klärung des Status der EU-Charta der Grundrechte, die Vereinfachung der Verträge und Klärung der Frage, welche Rolle die nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der EU haben sollten.



Für den fristgerechten Abschluss der Regierungskonferenz 2000 waren zwei Gründe entscheidend. Zum einen verzichteten einige EU-Partner darauf, ihre Zielsetzungen kompromisslos zu verfolgen. Dazu zählte auch die rot-grüne Bundesregierung. So lenkte sie in der Frage der Stimmenverteilung im Rat der EU gegenüber der französischen Regierung ein, um damit den Abschluss der Regierungskonferenz 2000 zu erleichtern und schließlich den Weg für eine zügige EU-Erweiterung frei zu machen. Zum anderen mussten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten nach zwei gescheiterten Anläufen und angesichts der Erwartungen in den Beitrittskandidatenstaaten eine Einigung erzielen, um damit ihre internationale Handlungsfähigkeit und ihre außenpolitische Glaubwürdigkeit zu wahren.

Mit dem Vertrag von Nizza erreichte die rot-grüne Bundesregierung ihre Ziele nur partiell und nur unter Zurücknahme der eigenen Vorstellungen. Im Mittelpunkt ihrer Zielsetzungen stand eine politisch handlungsfähige, demokratische und zügig erweiterte EU. Ihre darauf aufbauende Doppelstrategie, zum einen eine tiefgreifende Reform des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren durchzuführen und zum anderen die machtpolitische Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU zu sichern, konnte die rot-grüne Bundesregierung nur bedingt realisieren.

Bei der Reform der EU-Kommission gelang es mit dem Vertrag von Nizza, die Handlungseffizienz der EU-Kommission graduell zu verbessern. Dies konnte damit erreicht werden, indem die Kompetenzen des EU-Kommissionspräsidenten gestärkt und die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare verbessert wurde.

Hinsichtlich des Rats der EU konnte mit dem Vertrag von Nizza die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen graduell erhöht werden, indem die demographische Repräsentativität der Stimmenverteilung verbessert wurde. Hierbei wurde auch das deutsche Stimmengewicht aufgewertet, das durch die Bedingungen des demographischen Sicherheitsnetzes noch weiter erhöht wurde.

Hinsichtlich des Europäischen Parlaments gelang es mit dem Vertrag von Nizza die demokratische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen zu erhöhen. So wurde die demographische Repräsentativität der nationalen Sitzverteilung verbessert und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf weitere Politikfelder ausgedehnt, in denen der Rat der EU zukünftig mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

Auch im Hinblick auf die verstärkte Zusammenarbeit konnte mit dem Vertrag von Nizza die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU verbessert werden. So wurden mit der Abschaffung des nationalen Vetorechts die Anwendungsmöglichkeiten in der ersten und dritten Säule der EU substantiell erleichtert und auf die GASP ausgeweitet.

Insgesamt jedoch konnte die rot-grüne Bundesregierung ihre ambitionierten Ziele nicht erreichen. Hierfür waren vor allem zwei Ursachen verantwortlich. Erstens waren die Interessensgegensätze der EU-Partner zu groß, um die ehrgeizigen Reformziele der rot-grünen Bundesregierung umzusetzen. Zweitens und damit verbunden waren die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten – unter Einschluss der rot-grünen Bundesregierung – mehr daran interessiert, ihre jeweiligen nationalen Besitzstandstümer, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum sowie ihr europapolitisches Prestige auch und gerade in einer erweiterten EU zu sichern.

Unter ausschließlicher Betrachtung dieser Aspekte fällt die Bilanz der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung verhalten aus. Eine angemessene Beurteilung muss jedoch weitere Aspekte einbeziehen. Zu diesen gehören die übergeordneten Ziele der rot-grünen Bundesregierung, der Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 und die langfristig angelegten Ergebnisse des Vertrags von Nizza.

Das übergeordnete Ziel der rot-grünen Bundesregierung war der fristgerechte Abschluss der Regierungskonferenz 2000 als institutionelle Voraussetzung für den Vollzug der EU-Erweiterung. Mit dem Vertrag von Nizza erreichte sie – trotz aller berechtigten Kritik an der mangelnden Reformtiefe der Beschlüsse<sup>1188</sup> – dieses Ziel, da die EU formal damit ihre Erweiterungsfähigkeit herstellte. Damit entsprach die rot-grüne Bundesregierung zugleich den innen- und außenpolitischen Erwartungen, dass sie die Rolle Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU fortsetzte.

Der Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 war sehr problematisch. Hauptkennzeichen waren hierbei, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten versuchten, ihre jeweiligen nationalen Besitzstandstümer, ihren machtpolitischen Handlungsspielraum sowie ihr europapolitisches Prestige auch und gerade in einer erweiterten EU zu sichern. Demgegenüber geriet das Ziel der Regierungskonferenz 2000, die EU institutionell auf die Herausforderung der EU-Erweiterung vorzubereiten. Mit ihrem Ziel, die Anwendungsmöglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit substantiell zu erleichtern und insbesondere nach Abschluss der Regierungskonferenz 2000, einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess einzuleiten, versuchte die rot-grüne Bundesregierung, das relative Gleichgewicht ihrer Vertiefungs- und Erweiterungspolitik wieder herzustellen. Mit ihrer zugleich integrations- und kompromissorientierten Haltung, mit der sie auf die Durchsetzung ihrer wichtiger konkreter Ziele verzichtete, trug die rot-grüne Bundesregierung dazu bei, die Regierungskonferenz 2000 fristgerecht abzuschließen und damit die EU-Erweiterung voranzutreiben.

---

<sup>1188</sup> Vgl. Lippert, Barbara/Hughes, Kirsty/Grabbe, Heather/Becker, Peter, *British and German Interests in EU Enlargement*, S. 119.

Der Vertrag von Nizza beinhaltete auch Ergebnisse, die die weitere Entwicklung der EU langfristig bestimmen sollte. Im Zentrum stand hierbei die Einleitung eines europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. Dieses Ergebnis ging maßgeblich auf die Initiative der rot-grünen Bundesregierung zurück, die zur langfristigen Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU eine Diskussion zur Finalität der europäischen Integration initiierte. Aus dem daraus hervorgehenden europäischen Konstitutionalisierungsprozess schuf die rot-grüne Bundesregierung eine bedeutsame integrationspolitische Gestaltungsoption, die angesichts der zu geringen Reformtiefe der Regierungskonferenz 2000 die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU langfristig zu sichern versprach.

Im Kontext der bisherigen deutschen Europapolitik seit 1949 ergibt die Analyse der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 ein ambivalentes Ergebnis. Dies wird deutlich, wenn man die Entstehungsgeschichte, den Verlauf und die Ergebnisse der Regierungskonferenz 2000 mit den vier Grundpfeilern der bisherigen deutschen Europapolitik vergleicht.

Einerseits setzte die rot-grüne Bundesregierung die bisherigen Grundlinien und Motive deutscher Europapolitik fort. Dies gilt für die normative und der funktionale Zielrichtung deutscher Europapolitik sowie für den innenpolitischen europapolitischen Konsens.

#### *Kontinuität in der normativen Zielrichtung deutscher Europapolitik*

Die rot-grüne Bundesregierung setzte im Entstehungsprozess und während des Verlaufs der Regierungskonferenz 2000 die normative Zielrichtung deutscher Europapolitik fort. Dies wurde mit ihrem integrationsorientierten Engagement zur Vertiefung und Erweiterung der EU deutlich, den sie mit Rückgriff auf normative Grundmuster deutscher Europapolitik begründete. Handlungsleitendes Motiv war hierbei das normative Leitziel eines europäischen Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekts mit einer bürgernahen und demokratischen EU, für deren Verwirklichung Deutschland aufgrund seiner Vergangenheit eine besondere moralische Verantwortung besitze. Die Umsetzung dieser normativen Zielrichtung erfolgte im Rahmen der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung unterschiedlich.

Zum einen forcierte die rot-grüne Bundesregierung den Vollzug der EU-Erweiterung als pan-europäisches Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekt. So unterstützte sie im Entstehungsprozess der Regierungskonferenz 2000 die Ausweitung der Beitrittsverhandlungen auf insgesamt 12 Kandidatenstaaten und fungierte während der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 als Anwalt der Beitrittskandidatenstaaten.<sup>1189</sup>

---

<sup>1189</sup> Dies wurde insbesondere bei den Abschlussverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Nizza deutlich, als sich die rot-grüne Bundesregierung bei der zukünftigen Stimmen- und Sitzverteilung im Rat der EU und im EP

Zum anderen trieb die rot-grüne Bundesregierung die konstitutionelle Vertiefung der EU voran. Hierbei übernahm sie die integrationspolitische Vorreiterrolle, indem sie sich über tiefgreifende Reformen des Institutionengefüges und der Entscheidungsverfahren der EU dafür einsetzte, die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsverfahren zu verbessern. Von zentraler Bedeutung war hierbei die von Außenminister Fischer initiierte Debatte zur Finalität der europäischen Integration, aus der sich der sogenannte „Post-Nizza-Prozess“ entwickelte. Damit wurden konkrete integrationspolitische Gestaltungsoptionen eröffnet, die langfristig die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu sichern und die demokratische Legitimation ihrer Entscheidungsverfahren zu verbessern versprachen.<sup>1190</sup> Der maßgebliche Akteur der normativen Zielrichtung der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung war Außenminister Fischer, der auf der Basis seines historisch-moralischen europapolitischen Selbstverständnisses diese wertorientierte Zielrichtung deutscher Europapolitik forcierte.

#### *Kontinuität in der funktionalen Zielrichtung deutscher Europapolitik*

Auch die funktionale Zielrichtung deutscher Europapolitik setzte die rot-grüne Bundesregierung fort. Dies wurde mit ihrem integrationsorientierten Engagement zur Vertiefung und Erweiterung der EU und in ihrer Zielsetzung deutlich, das politische Gewicht Deutschlands im Institutionengefüge einer erweiterten EU zu stärken. Als handlungsleitende Motive fungierten hierbei zum einen die politischen und ökonomischen Vorteile Deutschlands, die sich aus der deutschen Mitgliedschaft in der EU und einer zügigen EU-Erweiterung ergaben. Diese wurden durch die innen- und außenpolitischen Erwartungen verstärkt, dass die rot-grüne Bundesregierung die traditionelle Rolle Deutschlands als Motor der europäischen Integration fortsetzen würde. Zum anderen kam als weiteres funktionales Motiv die Vergrößerung des machtpolitischen Handlungsspielraums hinzu. Die Umsetzung der funktionalen Zielrichtung erfolgte im Rahmen der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung auf zwei Wegen. Zum einen trieb die rot-grüne Bundesregierung die EU-Erweiterung voran, mit deren Vollzug sie sich politische und ökonomische Vorteile für Deutschland versprach. Zu diesem Zweck trat sie dafür ein, die Beitrittsverhandlungen auszuweiten und das Verhandlungsmandat der Regierungskonferenz 2000 inhaltlich zu limitieren. Zum anderen versuchte sie, die konstitutionelle

---

erfolgreich gegen die Ungleichbehandlung der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenstaaten einsetzte. Vgl. hierzu auch Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 266.

<sup>1190</sup> Vgl. Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 65-78, S. 69.

Vertiefung der EU dahingehend zu nutzen, um den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum auszuweiten. Um dies zu erreichen,

Zu diesem Zweck fokussierte sie während der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 das Ziel, die demographische Sonderstellung Deutschlands bei der Stimmenverteilung im Rat der EU anerkennen zu lassen und in für sie innenpolitisch wichtigen Politikfeldern, das Einstimmigkeitsprinzip beizubehalten.<sup>1191</sup> Der Hauptakteur der funktionalen Zielrichtung der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung war Bundeskanzler Schröder, der mit seinem funktionalen, macht- und interessensteuerten europapolitischen Zugang sowohl die Sicherung der machtpolitischen Stellung Deutschlands im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU als auch den zügigen Vollzug der EU-Erweiterung vorantrieb.

#### *Kontinuität hinsichtlich des innenpolitischen Konsenses*

Auch innenpolitisch nahm die rot-grüne Bundesregierung bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 keine Änderungen an den bisherigen Grundlinien deutscher Europapolitik vor. So suchte mit den Oppositionsparteien CDU und CSU in Bundestag und Bundesrat den Konsens.<sup>1192</sup> Dies galt insbesondere für ihre erhobene Forderung, noch mit der Regierungskonferenz 2000 die Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu klären und der sie über ihre Bundesratsmehrheit besonderen Nachdruck verleihen konnte.

Mit dem Kompromiss, diese Materie erst im Rahmen einer weiteren Regierungskonferenz zu behandeln, gelang es der rot-grünen Bundesregierung nicht nur, die Bundesländer europapolitisch einzubinden. Vielmehr konnten die Bundesländer damit insbesondere zu einer integrationsorientierten Haltung verpflichtet werden, indem sie der Ratifikation des Vertrags von Nizza zustimmten und damit den zügigen Vollzug der EU-Erweiterung erleichterten.<sup>1193</sup>

Für den Erhalt des innenpolitischen Konsenses war letztlich insbesondere von Bedeutung, dass die Oppositionsparteien sowie die Mehrheit der deutschen Bevölkerung die Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung teilten und sie damit die Verhandlungsposition der rot-grünen Bundesregierung innenpolitisch unterstützten.<sup>1194</sup>

---

<sup>1191</sup> Das gehörte insbesondere der Themenkomplex „Freizügigkeit“.

<sup>1192</sup> Vgl. Jopp, Mathias, Deutsche Europapolitik unter veränderten Rahmenbedingungen: Bilanz - Strategien - Optionen, in: ders./Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, Berlin 2001, S. 813-861, S. 824.

<sup>1193</sup> Vgl. Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 317-324, S. 318.

<sup>1194</sup> Vgl. Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 65-78, S. 69.

### *Veränderungen in den deutsch-französischen Beziehungen*

Andrerseits demonstrierte die rot-grüne Bundesregierung ihren Willen, die deutsche Europapolitik neu akzentuieren. Dies drückte sich während der Verhandlungen vor allem in einer stilistisch selbstbewussten Interessensvertretung aus. Angesichts der sich daraus ergebenden Widerstände der EU-Partner sah sich die rot-grüne Bundesregierung jedoch veranlasst, wieder in traditionelle Handlungsmuster deutscher Europapolitik zurückzukehren. Dies wurde bei den deutsch-französischen Beziehungen insbesondere in der Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung deutlich, im Rat der EU die demographische Sonderstellung Deutschlands anerkennen zu lassen und damit den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum auszuweiten. Hier unternahm die rot-grüne Bundesregierung den Versuch, die bilaterale Stimmenparität als bisherige Geschäftsgrundlage der deutsch-französischen Beziehungen aufzuheben. Mit ihrem damit verbundenen Verzicht, die außenpolitische Kultur der Zurückhaltung fortzusetzen, versuchte die rot-grüne Bundesregierung, eine Zäsur in der bisherigen deutschen Europapolitik einzuleiten. Maßgeblich verantwortlich hierfür war Bundeskanzler Schröder, der mit seinem funktionalen, macht- und interessensgeleiteten europapolitischen Selbstverständnis die Machtverteilung im Rat der EU den neuen geo- und machtpolitischen Realitäten anpassen und den deutschen machtpolitischen Handlungsspielraum im institutionellen Gefüge einer erweiterten EU sichern wollte.<sup>1195</sup> Angesichts des massiven Widerstands der französischen Regierung und ihrer Bereitschaft, zur Wahrung der bilateralen Stimmenparität die Regierungskonferenz 2000 scheitern zu lassen, unternahm die rot-grüne Bundesregierung allerdings einen Rückgriff auf traditionelle Elemente deutscher Europapolitik. So kehrte sie mit ihrem Verzicht auf eine stimmenseitliche Besserstellung Deutschlands offiziell zum Prinzip der bilateralen Gleichrangigkeit zurück und wahrte formal die deutsch-französische Parität im Rat der EU. Ihre Hauptmotive waren hierbei die politisch-ökonomischen Vorteile einer zügigen EU-Erweiterung und die Wahrung der außenpolitischen Glaubwürdigkeit Deutschlands als Motor der Vertiefung und Erweiterung der EU. Allerdings gelang es der rot-grünen Bundesregierung, mit der Einführung des demographischen Sicherheitsnetzes die bisherige bilaterale Stimmengleichheit faktisch aufzuheben, mit der sie eine Zäsur in den Grundkonstanten der deutsch-französischen Beziehungen sowie der europäischen Integration einleitete.<sup>1196</sup>

---

<sup>1195</sup> Vgl. Lamatsch, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder, S. 261.

<sup>1196</sup> Auch die mangelnde persönliche Nähe zwischen Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac erschwerten die bilateralen Beziehungen. Vgl. Neßhöver, Deutsch-französische Beziehungen. Vier lange Jahre Lernen, S. 91ff. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin, S. 266ff. Vgl. dies. Deutsche Leadership in der Europäischen Union?, S. 185. Vgl. Ostheim, Tobias, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, S. 366.

Insgesamt überwogen in der Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 die kontinuierlich orientierten Elemente.<sup>1197</sup> Obgleich die rot-grüne Bundesregierung mit einer selbstbewussteren Interessensvertretung eine stilistische Neuakzentuierung deutscher Europapolitik vornahm,<sup>1198</sup> ergaben sich mit Blick auf die bisherigen Grundlinien deutscher Europapolitik keine grundsätzlichen Änderungen. Die rot-grüne Bundesregierung setzte das integrationsorientierte Grundmuster deutscher Europapolitik fort und fungierte mit ihren Initiativen zur zukünftigen Gestaltung der EU als integrationspolitischer Vorreiter.

Insgesamt zeigte die Untersuchung zur Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 ein komplexes Ergebnisbild. Mit Blick auf das erkenntnisleitende Interesse wurde hierbei insbesondere die zentrale Rolle deutlich, die die rot-grüne Bundesregierung sowohl im Entstehungsprozess als auch im Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000 einnahm. Zugleich konnte mit der Untersuchung gezeigt werden, welche integrationspolitischen Schwierigkeiten eine grundlegende Reform des interinstitutionellen und intergouvernementalen Machtverhältnisses der EU bereitet.

Die rot-grüne Bundesregierung bestimmte in bedeutendem Umfang den Entstehungsprozess und den Verhandlungsverlauf der Regierungskonferenz 2000.

Auf der Basis ihres Leitziels einer politisch handlungsfähigen, demokratischen und zügig erweiterten EU fokussierte sie eine komplementäre Strategie aus tiefgreifender Institutionenreform und Sicherung des deutschen machtpolitischen Handlungsspielraums in einer erweiterten EU. Diese Strategie geriet in der Entstehungsphase der Regierungskonferenz 2000 in eine konzeptionelle Schieflage als die rot-grüne Bundesregierung eine inhaltliche Limitierung der Verhandlungsthemen betrieb, um damit die EU-Erweiterung zügig voranzutreiben.

Ihre bestimmende Rolle setzte sie während des Verhandlungsprozesses fort. Ähnlich wie ihre EU-Partner verfolgte die rot-grüne Bundesregierung zwar auch, den eigenen machtpolitischen Handlungsspielraum zu sichern. Damit erschwerte sie aber zugleich eine tiefgreifende Institu-

---

<sup>1197</sup> Vgl. Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 65-78, S. 73. Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der Institutionen und Verfahren der EU, S. 346. Vgl. Lippert, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Die Konzeptionen der Regierungen Kohl und Schröder, S. 388ff. Schneider, Heinrich, „Eine neue deutsche Europapolitik?“ Rückschau – Auswertung – Zukunftsperspektiven, S. 760. Vgl. Jopp, Mathias, Deutsche Europapolitik unter veränderten Rahmenbedingungen: Bilanz – Strategien – Optionen, in: ders./Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, S. 813-861, S. 827ff.

<sup>1198</sup> Tewes, Henning, Rot-Grün und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 79-90, S. 84. Vgl. Piepenschneider, Deutsche Prioritäten bei der Reform der Institutionen und Verfahren der EU, S. 346.

tionenreform, um damit die politische Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu wahren. Jedoch avancierte sie mit der Einleitung einer Diskussion zur Finalität der europäischen Integration zu dem zentralen Akteur der Regierungskonferenz 2000 und Impulsgeber der weiteren Entwicklung der europäischen Integration. So leitete die rot-grüne Bundesregierung mit dieser Initiative einen europäischen Konstitutionalisierungsprozess ein, der 2002 zum Europäischen Konvent und zum 2004 Europäischen Verfassungsvertrag führte.

Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 war sowohl normativ als auch funktional ausgerichtet. Als normatives Handlungsmotiv stand für die rot-grüne Bundesregierung im Mittelpunkt, die politische Handlungsfähigkeit einer demokratischen und erweiterten EU als gesamteuropäisch angelegtes Friedens-, Freiheits- und Wohlstandsprojekt zu sichern.

Ihre funktionalen Handlungsmotive bestanden darin, die EU als Instrument multilateral ausgerichteter Interessensverfolgung zu wahren, die machtpolitische Stellung Deutschlands einer erweiterten EU zu erhalten und zugleich die EU-Erweiterung mit Blick auf die ökonomischen Vorteile Deutschlands zu forcieren.

Mit Blick auf ihre innen- und außenpolitischen Interaktionsmuster war die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 partiell ambivalent. Auf der innenpolitischen Ebene war sie durch die Vorgaben des Grundgesetzes und der machtpolitischen Verhältnisse in beiden gesetzgebenden Kammern auf Kooperation und Konsens ausgerichtet. Auf der europapolitischen Ebene versuchte die rot-grüne Bundesregierung mehrheitlich, ihre Zielsetzungen mit strategischen EU-Partnerländern kooperativ und multilateral durchzusetzen. Allerdings zeigte sie bei Interessensdivergenzen die Bereitschaft, ihre Zielsetzungen auch konfrontativ sowie mit wechselnden EU-Partnern zu realisieren. Dies gelang ihr angesichts der machtpolitisch-symbolischen Brisanz der Verhandlungsmaterien und der Interessendivergenzen der EU-Mitgliedstaaten nur partiell.

Mit Blick auf die bisherigen Grundlinien und Handlungsmotive deutscher Europapolitik sind mit der Untersuchung keine grundlegenden Änderungen zu festzustellen. Mit ihrer normativ auf eine politisch handlungsfähige, demokratische und erweiterte EU sowie funktional auf die Sicherung des außenpolitischen Handlungsspielraums Deutschlands ausgerichtete Europapolitik setzte die rot-grüne Bundesregierung diese Grundlinien und Motive fort. Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 war damit durch strukturelle Kontinuität gekennzeichnet. Allerdings nahm die rot-grüne Bundesregierung stilistische Neuakzentuierungen vor, die sich insbesondere auf eine selbstbewusstere Interessensartikulation konzentrierte.



Im Rahmen dieser Untersuchung blieben letztlich drei Themenkomplexe offen, die mit Blick auf den gewählten strukturanalytischen Ansatz, des Erkenntnisinteresses sowie der damit verbundenen Leitfragen dieser Untersuchung nicht oder nur partiell analysiert werden konnten.

Erstens gehörte dazu die Dimension des inter- und innerministeriellen Entscheidungsprozesses. So konnte die Frage, wie die europapolitischen Abstimmungsprozesse in den Bundesministerien sowie zwischen dem Bundeskanzleramt und den beteiligten Ministerien erfolgten, nur partiell geklärt werden.

Zweitens zählte zu den offen gebliebenen Themenkomplexen auch die Rolle des Bundestags. Angesichts des analytischen Schwerpunkts auf die gouvernementale Entscheidungsebene deutscher Europapolitik blieb diese Frage unberücksichtigt.

Drittens konnte auch die personelle Dimension des außenpolitischen Entscheidungsprozesses nicht in vollem Umfang analytisch berücksichtigt werden. So konnte hierbei insbesondere das personale Interaktionsverhältnis zwischen Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer nicht in vollem Umfang analysiert werden. Die dargestellten Forschungsdesiderate bleiben daher Aufgabe und Gegenstand weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen.

## Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AA

Auswärtiges Amt

Abs.

Absatz

Art.

Artikel

AStV

Ausschuss der Ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der EU

BMELV

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

BMF

Bundesfinanzministerium der Finanzen

BMWi

Bundeswirtschaftsministerium für Wirtschaft

BverG

Bundesverfassungsgericht

CAP

Centrums für angewandte Politikforschung

CDU

Christlich Demokratische Union

CSU

Christlich Soziale Union

EBWE

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

ECOFIN

Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten

EEA

Einheitliche Europäische Akte

EGV

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

EP

Europäisches Parlament

ESVI

Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität

ESVP

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

EuGH

Europäischer Gerichtshof

EUV

Vertrag über die Europäische Union

EUZBBG

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

EUZBLG

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union

EWU

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

EZB

Europäische Zentralbank

FAZ

Frankfurter Allgemeine Zeitung

FDP

Freie Demokratische Partei

GAP

Gemeinsame Agrarpolitik

GASP

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GeI

Gericht erster Instanz

GG

Grundgesetz

GGO

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

GOBR  
Geschäftsordnung des Bundesrates

GOBT  
Geschäftsordnung des Bundestages

IEP  
Institut für Europäische Politik

IWF  
Internationaler Währungsfonds

SPD  
Sozialdemokratische Partei Deutschlands

SZ  
Süddeutsche Zeitung

EU  
Europäische Union

WEU  
Westeuropäische Union

WTO  
World Trade Organization

## Quellen- und Literaturverzeichnis

### Quellen

72. Deutsch-französischer Gipfel in Potsdam vom 30.11. bis 1.12.1998, Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs.

URL: <http://www.ofaj.org/netzwerk/erklaer/potsdam.html> (26.5.2006).

Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des vierten Forums „Fazit: Deutschland“ am 22.9.1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 59 vom 30.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

„Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert.“ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998.

„A Vision of Europe“, Rede des belgischen Premierministers, Guy Verhofstadt, im „European Policy Centre“ am 21.9.2000 in Brüssel.

URL: <http://ig.cs.tu-berlin.de/oldstatic/w2001/eu1/dokumente/Politikerreden-polDokumente/Verhofstadt2000-Rede.pdf> (13.6.2008).

Aznar, José Maria, „L'avenir de l'Union européenne: une réflexion espagnole“, Rede vor dem Institute Francaise des Relations Internationale am 26.11.2000, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, CD-Rom, Gütersloh 2001.

Conference on the Representatives of the Governments of the Member States, IGC 2000: Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform, CONFER 4733/00, Brussels, 30<sup>th</sup> March 2000.

URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/cig2000/EN/04733en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig2000/EN/04733en.pdf) (5.1.2007).

„Das neue Tandem“, Interview der Wochenzeitung „Die ZEIT“ und Le Monde mit dem französischen und deutschen Außenminister, Hubert Védrine und Joseph Fischer, 44-1999.

„Deutsche Politik zu Beginn des neuen Jahrhunderts“, Rede von Bundeskanzler Schröder bei der Konferenz der Leiterinnen und Leitern der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 53 vom 4.9.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Deutscher Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zu institutionellen Reformen und Weiterentwicklung der EU, Drucksache 680/00, Berlin, den 2.11.2000.

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2003.

Deutscher Bundestag, Protokoll der 36. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 1.3.2000.

Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll der 58. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union am 15. Dezember 2000, Berlin 28.12.2000.

„Die institutionelle Reform der Europäischen Union: Perspektiven auf dem Weg nach Nizza“, Vortrag von Dr. Gunter Pleuger an der Humboldt-Universität zu Berlin am 19. Oktober 2000. URL: <http://whi-berlin.de/documents/pleuger.pdf> (11.12.2007).

„Die Reform der europäischen Institutionen vor der Erweiterung: Die Regierungskonferenz 2000“, Vortrag des Staatsministers für Angelegenheiten der Europäischen Union, Dr. Christoph Zöpel, am Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrechts der Humboldt-Universität zu Berlin am 27.1.2000.

URL: <http://whi-berlin.de/fce/2000.dhtml#00/2000> (5.6.2006).

„Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Regierungskonferenz zu institutionellen Fragen“, Bundesrats-Drucksache 61/00, Bonn, den 4.2.2000.

„Europa 2010. Gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur künftigen Architektur Europas.“, München/Berlin, den 18. September 2000. Vgl. ohne Angabe, Rüge fordert festes Datum für EU-Erweiterung, in: FAZ vom 18.9.2000.

Europa muss eine Perspektive über Nizza hinaus entwickeln, Interview mit Außenminister Fischer und Ministerpräsident Stoiber, in: Handelsblatt vom 1./2.12.2000.

„Europa aus der Welt der Träume in die Realität führen“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.2.1999.

„Europa – Wohin?“, TV-Interview mit Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac im ZDF vom 25.6.2000.

Europäische Kommission, Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht Nr. 53, Brüssel, Oktober 2000.

Europäischer Rat von Cardiff. 15. bis 16. Juni 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Helsinki. 10. bis 11. Dezember 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Köln. 3. bis 4. Juni 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Lissabon. 23. bis 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Luxemburg. 12. bis 13. Dezember 1997. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Nizza. 7. bis 9. Dezember 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/00400.%20ann.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00400.%20ann.d0.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Santa Maria da Feira. 19. bis 20. Juni 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Wien. 11. bis 12. Dezember 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-R1.D8.htm) (28.12.2008).

Europäischer Rat von Turin. 29.3.1996. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/ACF35A.htm) (28.12.2008).

European Council Rome. 14.-15. December 1990. Conclusions of the Presidency.

URL: [http://aei.pitt.edu/1406/01/Rome\\_dec\\_1990.pdf](http://aei.pitt.edu/1406/01/Rome_dec_1990.pdf) (28.12.2008).

„Europe’s Political Future“, Rede des britischen Premierministers, Tony Blair in der Polnischen Börse in Warschau am 6.10.2000.

URL: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp> (14.6.2007).

„Ex Oriente lux? Wirtschaftliche und politische Perspektiven in Ost- und Mitteleuropa.“ Rede von Bundeswirtschaftsminister Werner Müller auf der Jahres-Mitgliederversammlung des Ost- und Mitteleuropaver eins e.V. am 4. Mai 2000 in Hamburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 25-3 vom 10.5.2000, CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.

Fischer, Joschka, Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September, Köln 2007.

Fischer, Joseph, Die Selbstbeschränkung der Macht muß fortbestehen, in: Kaiser, Karl (Hrsg.), Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik. Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998, S. 76-95.

Fischer, Joseph, Risiko Deutschland: Krise und Zukunft der deutschen Politik, Köln 1994.

Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) vom 26.11.1993, in der Fassung vom 8.6.2007.

URL: [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8690/DE/struktur/recht/go/go-node.html?nnn=true) (19.6.2007).

Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) vom 2.7.1980, in der Fassung vom 26.9.2006.

URL: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/go.pdf> (17.4.2006).

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.3.1993, in der Fassung vom 5.9.2006.

URL: [http://www.bundesrat.de/nm\\_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?nnn=true](http://www.bundesrat.de/nm_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblg-node.html?nnn=true) (19.6.2007).

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 12.3.1993, in der Fassung vom 17.11.2005. URL: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/euzbbg.pdf> (17.4.2006).

Gespräch von Außenminister Fischer mit dem Handelsblatt. Zitiert aus: ohne Angabe, Der Fall Österreich testet die Solidarität der EU, in: Handelsblatt vom 4.5.2000.

„Interview der Woche“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Südwestrundfunk (SWR) vom 27.2.2000.

Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1999.

Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Nizza. Die EU der 25. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit Beitrittsvertrag, Europäische Sicherheitsstrategie, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn 2004.

Monnet, Jean, Erinnerungen eines Europäers, München 1980.

„Multilateralismus als Aufgabe deutscher Außenpolitik“, Rede von Außenminister Fischer bei der Konferenz der Leiterinnen und Leitern der deutschen Auslandsvertretungen am 4. September 2000 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 53 vom 4.9.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

„Nein zum Bundesstaat“, Interview mit dem französischen Außenminister Védrine, in: Der Spiegel 29/2000.

„Nichts wächst von alleine“, Interview mit Bundeskanzler Schröder, in: Spiegel, 48/2000.

„Niedersachsen – Eine starke Region in Deutschland – Das neue Niedersachsen gestalten“, Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen, Sigmar Gabriel, vor dem Niedersächsischen Landtag am 21.6.2000 und Aussprache, in: Niedersächsischer Landtag, Stenografischer Bericht, 53. Sitzung, Hannover, den 21.6.2000, S. 5045-5086.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, siebte Auflage, Bonn 1997.

Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Eröffnung der 52. Frankfurter Buchmesse am 17. Oktober 2000 in Frankfurt, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 68-2 vom 18. Oktober 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.



Rede des Staatssekretärs für Angelegenheiten der Europäischen Union Günter Verheugen vor dem Europäischen Parlament am 5.5.1999, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-539.

Rede von Außenminister Hans Dietrich Genscher am 8. November 1989 vor dem Deutschen Bundestag, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994, Köln 1995, S. 612-616.

Rede von Außenminister Joseph Fischer als Vorsitzender des Rates der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament zum Programm der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 2 vom 14.1.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Außenminister Joseph Fischer am 2. Dezember 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 14. Wahlperiode, 10. Sitzung, S. 549-551.

Rede von Außenminister Joseph Fischer am 17.2.2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 87. Sitzung, Plenarprotokoll 14/87, S. 8069-8071.

Rede von Außenminister Joseph Fischer vor dem Europaausschuss der Französischen Nationalversammlung am 20. Januar 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 4 vom 25.1.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Außenminister Joseph Fischer zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 45 vom 22.7.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, vor dem Belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 76-3 vom 14. November 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des Festaktes „10 Jahre nach Grenzöffnung“ am 10.9.1999 in Budapest, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 57 vom 24.10.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Wissenschaftlerkonferenz am 28.4.2000 in Gnesen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 23 vom 2.5.2000, CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Bundesdelegiertenkonferenz der SPD zur Europawahl 1999 am 8.12.1998 in Saarbrücken.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Europäischen Parlament am 14.4.1999, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-538.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der Französischen Nationalversammlung am 30. November 1999 in Paris, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 83 vom 6.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor beiden Kammern des polnischen Parlaments am 6. Dezember 2000 in Warschau, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 86-2 vom 6.12.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Riigikogu der Republik Estland am 6. Juni 2000 in Tallinn, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 37- 1 vom 7. Juni 2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur offiziellen Eröffnung des Sitzes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 2.9.1999 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 55 vom 20.9.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Außenminister Joseph Fischer zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 28.10.1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 77 vom 8.11.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 74 vom 11.11.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 10. Dezember 1998 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 80 vom 14.12.1998, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki vom 10. bis 11.12.1999 vor dem Deutschen Bundestag am 16.12.1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 88 vom 20.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates von Nizza am 19. Januar 2001 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 06-2 vom 19.1.2001, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 vor dem Deutschen Bundestag am 3. Dezember 1999, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 85 vom 8.12.1999, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum bevorstehenden Europäischen Rat in Nizza am 28. November 2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 81 vom 28.12.2000, CD-Rom Ausgabe, Berlin 2003.

Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl, An umfassenden Reformen führt jetzt kein Weg vorbei, in: FAZ vom 7.12.1999.

Schröder, Gerhard, „Der Euro darf nicht als Mittel zur Bewältigung unserer Vergangenheit verstanden werden – er ist eine Option auf unsere Zukunft“, Brief von Gerhard Schröder an Frederick Forsyth, englischer Thrillerautor, in: Schröder, Gerhard mit Hesse, Reinhard, Und weil wir unser Land verbessern... 26 Briefe für ein modernes Deutschland, Hamburg 1998, S. 99-102.

Schröder, Gerhard, Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, vierte Auflage, Hamburg 2006.

Stellungnahme von Außenminister Joseph Fischer zur „Berlin-Rede“ des französischen Staatspräsidenten Chirac am 27.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag. Zitiert aus: ohne Angabe, Chirac fordert Avantgarde-Gruppe in Europa, in: Handelsblatt vom 28.6.2000.

Stellungnahme von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den 75. deutsch-französischen Konsultationen in Mainz am 9.6.2000. Zitiert aus: Neukirch, Ralf, Paris und Berlin über EU-Reform einig, in: Handelsblatt vom 13.6.2000.

Stellungnahme von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Gesprächen mit dem Vorsitzenden des Europäischen Rates, Jacques Chirac, zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000 am 2.12.2000 in Hannover. Zitiert aus: ohne Angabe, Schröder und Chirac beschwören Gipfelerfolg, in: Handelsblatt vom 4.12.2000.

Stellungnahme von Bundeskanzler Schröder zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 2000. Zitiert aus: Le Figaro vom 18.7.2000, in: ohne Angabe, Schröder bekräftigt, dass Deutschland die französische Präsidentschaft zu einem Erfolg machen will – Er hält die Idee, einen Europäischen Präsidenten einzusetzen, für illusorisch, in: Agence Europe, Nr. 7761 vom 19.7.2000.

„Uns die Last erleichtern“, Interview mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: Der Spiegel 1/1999.

„Unser Europa“, Rede des französischen Staatspräsidenten Chirac am 27.6.2000 vor dem Deutschen Bundestag, in: FAZ vom 28.6.2000.

Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Einführung und Karten von Hessen und Deutschland, achte Auflage, Bad Homburg 1955.

„Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede von Außenminister Fischer am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 2002 (Bulletin 1996-2001), Nr. 29-1 vom 24.5.2000, in: CD-Rom-Ausgabe, Berlin 2003.

„Weil es uns Ernst ist mit der Zukunft Europas“, gemeinsamer Namensartikel von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Amato, in: FAZ vom 21.9.2000.

Alle offiziellen Dokumente der Regierungskonferenz 2000, die im Rahmen dieser Untersuchung verwendet wurden, sind über das Online-Dokumentenregister des Rats der Europäischen Union öffentlich zugänglich.

URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=549&lang=DE> (28.1.2009).

## Sekundärliteratur

### Monographien

Deubner, Christian, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995.

Federmann, Falco, Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Überlegungen vor dem Hintergrund des andauernden europäischen Verfassungsprozesses, Diss., Köln 2007.

Fidermuc Maler, Zrinka Katharina, Kroatische Europapolitik. Theorie. Normen, Akteure und Entscheidungen, Diss., Berlin 2007.

Fischer, Klemens, Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar einschließlich der konsolidierten Fassung des EUV und EGV sowie des Textes der EU-Charta der Grundrechte, Baden-Baden 2001.

Giering, Claus, Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der Europäischen Integration, Diss., Bonn 1997

Göler, Daniel, Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004.

Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen, The Council of Ministers, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London, 1997.

Karama, Miriam, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Diss., Bonn 2001.

Lamatsch, Dorothea, Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene, Diss., Hamburg 2004.

Lang, Helmut, Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft 1998. Die Integration als Instrument der Integration, Diss., Frankfurt am Main 2002.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997.

Lippert, Barbara/Hughes, Kirsty/Grabbe, Heather/Becker, Peter, British and German Interests in EU Enlargement, London/New York 2001.

Lüdeke, Axel, „Europäisierung“ der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik?: konstitutive und operative Europapolitik zwischen Maastricht und Amsterdam, Diss., Opladen 2002.

Maurer, Andreas, National Parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers? Baden-Baden 2001.

Maurer, Andreas, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union, Diss., Gießen 2001.

Pehle, Heinrich/Sturm, Roland, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, zweite, aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005.

Pfeiffer, Susanne, Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig?, Diss., Frankfurt 2005.

Pieperschneider, Melanie, Der Vertrag von Amsterdam. Analyse und Bewertung. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1998.

Pötzsch, Horst, Die deutsche Demokratie, Bonn 1997.

Scharpf, Fritz W., Regieren in Europa, Frankfurt am Main 1999.

Schwamm, Ingrid, Deutschlands Aufstieg zur Großmacht, Frankfurt/Main 1997.

Wallace, Helen/Wallace, William, Policy-Making in the European Union, Oxford/New York 2000.

Weidenfeld, Werner, Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage, Stuttgart 1999.

Woyke, Wichard, Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem faßt wieder Tritt, Opladen 2000.

## **Fachaufsätze**

Andreae, Lisette/Kaiser, Karl, Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 29-46.

Barbé, Esther, Spanien, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 391-398.

Brok, Elmar, Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 16-23.

Bulmer, Simon/Maurer, Andreas/Paterson, William, Das Entscheidungs- und Koordinations-system deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik? in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Berlin 2001, S. 231-266.

Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E., Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 11-102.

Bulmer, Simon/Wallace, Helen, Großbritannien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 156-171.

Buras, Piotr/Cichocki, Marek A., German European Policy – a Polish Perspective, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 193-214.

Cremer, Hans-Joachim, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, Darmstadt 1999, S. 242-246.

Cremer, Hans-Joachim, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, zweite Auflage, Darmstadt 2002, S. 313-318,

Dekker, Henk/Langendoen, Greater Normalization of Dutch Policy towards Germany: From Distant Relations to Near Neighbours, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 109-132.

Deloch-Gaudez, Florence/Lequesne, Christian, Frankreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 329-336.

Deloche-Gaudez, Florence/Lequesne, Christian, Frankreich, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 337-344.

Diedrichs, Udo, Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 149-155.

Emmanouilidis, Janis A., Nizza aus der Beitrittsperspektive, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 263-304.

Engel, Christian, Ausschuß der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 72-74.

Engel, Christian, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A – Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 284-289.

Forsberg, Thomas/Ojanen, Hanna, Finnland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 323-328.

Forsberg, Thomas/Ojanen, Hanna, Finnland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 331-336.

Forsberg, Tuomas, A Friend in Need or a Friend Indeed? Finnish Perceptions of Germany's Role in the EU, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 177-192.

Franck, Christian/Vandevivere, Claire, Belgian Perceptions of German European Policy: A More German But Still European Germany, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 133-144.

Franck, Christian, Belgien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 311-316.

Franzke, Jochen, Editorial, in: Welt Trends, Winter 1998/99, S. 9-10.

Glaab, Manuela/Gros, Jürgen/Korte, Karl-Rudolf/Wagner, Peter M., Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 167-208.

Giering, Claus/Janning, Josef, Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 102-111.

Giering, Claus, Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 49-58.

Giering, Claus, Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Bonn 2001, S. 47-56.

Göler, Daniel/Jopp, Mathias, Deutschlands konstitutionelle Europapolitik: Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 462-484.

Gould, Arthur, Swedish Social Policy and the EU Social Dimension, in: Miles, Lee (Ed.) Sweden and the European Union Evaluated, London 2000, S. 201-214.

Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle, Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 52-53/2000, S. 31-38.

Große-Hüttmann, Martin, Die Koordination deutscher Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2007, S. 39-45.

Guérin-Sendelbach, Valérie/Schild, Joachim, French Perceptions of Germany's Role in the EU and Europe, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 33-56.

Haftendorn, Helga, Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS-Sonderheft 21, Opladen 1990, S. 401-423.

Handl, Vladimir, Germany as the Czechs Republic's Closest But Not Sole EU Partner, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 231-258.



Hänsch, Klaus, Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 24-31.

Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried, Europa bauen – Deutschland bewahren: Rot-grüne Europapolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 65-78.

Hatje, Armin, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, in: Europarecht, Heft 2/2001, S. 143-184.

Hellmann, Gunther, Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik, in: Lammers, Christiane/Schrader, Lutz (Hrsg.), Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik?, Baden-Baden 2001, S. 42-77,

Herrnfeld, Hans-Holger, Artikel 48 EU-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, S. 205-213.

Hölscheidt, Sven, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU in: Aus Politik und Zeitgeschichte 28/2000, S. 31-38.

Hoyer, Werner, Nationale Entscheidungsstrukturen deutscher Europapolitik, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 75-86.

Hrbek, Rudolf, Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder - Optionen, Berlin 2001, S. 267-298

Hrbek, Rudolf, Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 58- 69.

Hrbek, Rudolf, Artikel Europäische Union, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, achte, aktualisierte Auflage, Bonn 2000, S. 89-109.

Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, Der ‚geschlossene‘ Rücktritt der Europäischen Kommission. Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: Integration 2/1999, S. 77-94.

Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter, Die „EU-Präsidentschaft“, in: Europarecht, 4/1999, S. 409-451.

Hummer, Waldemar, Obwexer, Walter, Die Rolle der „Präsidentschaft“ (in) der Europäischen Union, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europa-Blätter, 2/1999, S. 45-55.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15-46.

Jäger, Thomas, Deutsche Außenpolitik nach dem Regierungswechsel 1998: Interessen und Handlungsoptionen in der Weltwirtschaft, in: Lammers, Christiane/Schrader, Lutz (Hrsg.), Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel, Baden-Baden 2001, S. 129-151.

Janning, Josef, Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn 1999, S. 325-332.

Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 309-316.

Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 317-324.

Ders., Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/02, Berlin 2002, S. 305-312.

Janning, Josef/Giering, Claus, in: dies./Merkel, Wolfgang/Stabenow, Michael, Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, Gütersloh 1999, S. 39-67.

Janning, Josef/Giering, Claus, Flexibilisierung als Option deutscher Europapolitik?, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik?, Berlin 2001, S. 667-694.

Janning, Josef, Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 747-762.

Jopp, Mathias, Deutsche Europapolitik unter veränderten Rahmenbedingungen: Bilanz - Strategien – Optionen, in: ders./Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik?, Berlin 2001, S. 813-861.

Jopp, Mathias/Matl, Saskia, Die Reform der Institutionen und Verfahren – Ist die Europäische Union „fit“ für die Erweiterung, in: Lippert, Barbara (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 139-176.

Jungar, Ann-Catherine, Schweden, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 310-318.

Keßler, Ulrike, Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl: Europäische Integration als „kategorischer Imperativ“?, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 115-166.

László J., Multilateralism in Bilateralism: Germany as Hungary's Western Patron in the EU, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 215-230.

Knapp, Manfred, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Krell, Gerd, Einführung in die Internationale Politik, dritte, überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996, S. 147-203.

Knodt, Michele, Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 153-166.

Kohler-Koch, Beate/Schmidberger, Martin, Artikel Integrationstheorien, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Handwörterbuch der Politik, Band 5, Die Europäische Union, München 1996, S. 152-162.

Korte, Karl-Rudolf, Deutschland und Europa, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A – Z. Taschenbuch der europäischen Integration, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 101-106.

Korte, Karl-Rudolf/Maurer, Andreas, Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik: Konturen der Kontinuität und des Wandels, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, 195-230.

Korte, Karl-Rudolf, Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik, in: Internationale Politik 12/1998, S. 3-12.

Krause, Joachim, Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik, in: in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 137-152.

Lee, Joe J./ Creed, Fiona, Irland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 172-183.

Lehne, Stefan, Institutionenreform 2000, in: Integration 4/1999, S. 221-230.

Lippert, Barbara, Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder - Optionen, Berlin 2001, S. 349-380.

Lippert, Barbara, EU-Osterweiterung als doppelte Reifeprüfung, in: dies. (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 17-30.

Lippert, Barbara, Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: dies. (Hrsg.), Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004, S. 13-72.

Lippert, Barbara, Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2003, S. 7-15.

Lippert, Christian, Agrarpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 51-58.

Magiera, Siegfried/Trautmann, Ramona, Europäischer Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 197-201.

Masala, Carlo, Germany's Role in the EU – Italian Perceptions, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 57-70.

Maruhn, Roman, Italien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 347-354.

Mauß, Hanns, Editorial: Deutschland auf Abwegen?, in: ders/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 7-18.

Maurer, Andreas/Grunert, Thomas, Der Wandel der Europapolitik in den Mitgliedstaaten, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 213-300.

Maurer, Andreas, Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit, in: Lippert, Barbara (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 31-60

Maurer, Andreas, Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: ders./Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 41-82.

Maurer/Wessels, Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU – Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, in: Knodt, Michele, Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt 2000, S. 293-324.

Maurer, Andreas, Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, S. 79-91.

Maurer, Andreas, Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 229-238.

Maurer, Andreas, Germany: fragmented structures in a complex system, in: Ders./Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang (Eds.), Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 115-149.

Miles, Lee/Sudenlius/Bengt, 'EU Icing on a Baltic Cake': Swedish Policy towards the Baltic Sea and EU Northern Dimensions, in: Miles, Lee (Ed.) Sweden and the European Union Evaluated, London 2000, S. 33-48.

Mittag, Jürgen, Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, neunte Auflage, Bonn 2006, S. 74-76.

Monar, Jörg, Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza: ein gestärkter Präsident und ein geschwächtes Organ?, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich, (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 92-101.

Müller, Thorsten, Europäischer Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 180-182.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002, in: dies, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder Opladen 2002, S. 167-220.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin: Abkehr von einer konstruktiven Rolle in und für Europa?, in: Integration, 3/2001, S. 258-273.

Müller-Graff, Peter-Christian/Lenk, Jennifer, Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU – Kontinuität oder Wandel?, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe, Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 299-322.

Neßhöver, Christoph, Deutsch-französische Beziehungen. Vier lange Jahre Lernen, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 91-106.

Ostheim, Tobias, Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik, in: ders./Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003, S. 351-380.

Paterson, William E., British Perceptions of German European Policy, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 21-32.

Pechstein, Matthias, Art. 48 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, S. 194-200.

Pedersen, Thomas, Denmark and the European Union, in: Miles, Lee (Ed.), The European Union and the Nordic Countries, London und New York 1996, S. 81-100.

Petersen, Nicolaj, Dänemark, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 317-322.

Pieperschneider, Melanie, Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren, in: Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 325-348.

Pieperschneider, Melanie, Deutschland, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 59-68.

Pijpers, Alfred, Die Niederlande, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 367-372.

Rodrigo, Fernando/ Torreblanca, José, Germany on My Mind: The Transformation of German and Spanish European Policies, in: Jopp, Mathias/Schneider, Heinrich/Schmalz, Uwe (Eds.) Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 71-88.

Rometsch, Dietrich, Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa, sechste Auflage, Bonn 1997, 149-155.

Sauder, Axel, Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland: Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbstbindung, in: Niedhard, Gottfried/Junker, Detlef/Richter, Michael W. (Hrsg.), Deutschland in Europa: nationale Interessen und internationale Ordnung im 21. Jahrhundert, Mannheim 1997, S. 202-232.

Schild, Joachim, „Den Rhein vertiefen und erweitern“? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 17, Deutsch-französisches Institut, Ludwigsburg 2001.

Schild, Joachim, Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU, in: Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 16, Deutsch-französisches Institut (Hrsg.), Ludwigsburg, August 2000.

Schley, Nicole, Wirtschafts- und Sozialausschuß, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 349-351.

Schmalz, Uwe, Deutsche Europapolitik nach 1989/90: Die Frage nach Kontinuität und Wandel, in: ders./Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 15-68.

Schmalz, Uwe, Die europäisierte Macht – Deutschland in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: ders./Schneider, Heinrich/Jopp, Mathias (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 515-580.

Schmalz, Uwe, Die Europäische Union als internationaler Akteur, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 121-152.

Schmuck, Otto, Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 183-190.

Schmuck, Otto, Verlauf und Ergebnisse der Regierungskonferenz im Licht integrationspolitischer Langzeittrends, in: ders./Jopp, Mathias/Maurer, Andreas (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 17-40.

Schneider, Heinrich, „Eine neue deutsche Europapolitik?“ Rückschau – Auswertung – Zukunftsperspektiven, in: ders./Jopp, Mathias/Schmalz, Uwe (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2002, S. 751-811.

Schuhkraft, Corinna, Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger, in: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 9-62.

Seidelmann, Reimund, Außenpolitik, in: Nohlen, Dieter/Boeckh, Andreas (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 6: Internationale Beziehungen, München 1994, S. 42-49.

Seidelmann, Reimund, Außenpolitik, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 1-7.

Seidelmann, Reimund, Außenpolitischer Entscheidungsprozess, in: Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, neunte, völlig überarbeitete Auflage, Bonn 2004, S. 7-10.

Seidelmann, Reimund, Kontinuität, Rückbesinnung und Anpassung: Die deutsche Europapolitik der 1990er Jahre, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999, S. 203-225.

Siwert-Probst, Judith, Die klassischen aussenpolitischen Institutionen, in: Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 13-28.

Steppacher, Burkard, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01, Berlin 2001, S. 67-74.

Sterzing, Christian/Tidow, Stefan, Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 194-208.

Szukala, Andrea, Frankreich, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S. 77-88.

Tewes, Henning, Rot-Grün und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.), Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 79-90.

Tiilikainen, Teija, Finland and the European Union, in: Miles, Lee (Ed.), The European Union and the Nordic Countries, London und New York 1996, S. 117-132.

Vasconcelos, Alvaro de, Germany: The Mirror of Europe, in: Jopp, Mathias/ Schneider, Heinrich/ Schmalz, Uwe (eds.), Germany's European Policy: Perceptions in Key Partner Countries, Berlin 2002, S. 89-98.

Vasconcelos, Álvaro de, Portugal, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas, Bonn 2004, S. 291-299.

Vasconcelos, Álvaro de, Portugal 2000: The European Way, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, Research and policy paper No. 9, Paris March 2000.

Vernet, Daniel, Die deutsch-französischen Beziehungen, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik, Länderbericht Frankreich, Bonn 1999, S. 520-539.

Vernet, Daniel, Kluge Ausschöpfung begrenzter Souveränität, in: Internationale Politik 11/1999, S. 11-18.

Wallace, Helen, Nice votes if you can get them, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin 2001, S. 70-78.

Wallace, Helen, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 393-400.

Wallace, Helen, Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Berlin 2001, S. 399-406.

Weidenfeld, Werner, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die europäische Integration nach Nizza, in: ders. (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. 19-50.

Weidenfeld, Werner, Vorwort, in: Karama, Miriam, Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik, Diss., Bonn 2001, S. 11-12.

Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 83-108.

Wessels, Wolfgang/Müller, Thorsten, Europäischer Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 171-174.

Wessels, Wolfgang, Europäischer Rat, in: ders./Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Europa von A-Z, sechste Auflage, Bonn 1997, S. 175-179.

Wessels, Wolfgang/Hrbek, Rudolf, Nationale Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Integrationsprozeß, in: dies. (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 29-69.

Wessels, Wolfgang, Staat und (westeuropäische) Integration, in: Kreile, Michael (Hrsg.), Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift 23 (1992), S. 36-61.

Wessels, Wolfgang, Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 187-218.

Woyke, Wichard, Deutsche Wiedervereinigung, in: ders. (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, achte, aktualisierte Auflage, Opladen 2000, S. 50-57.



## **Systematisch ausgewertete Tages- und Wochenzeitungen sowie Nachrichtenagenturen**

Agence Europe (2000)

Der Spiegel (1998-2000)

Die Zeit (2000)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1998-2000)

Handelsblatt (1998-2000)

Le Figaro (2000)

Le Monde (2000)

Süddeutsche Zeitung (2000)

*Anmerkung: Die angegeben URL-Adressen können sich aufgrund von Überarbeitungen der jeweiligen Internetadressen verändern. Hierauf hat der Verfasser keinen Einfluss.*

## Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe. Die Stellen, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entlehnt worden sind, habe ich kenntlich gemacht.

Gießen, den 22.04.2009

Mathias Fich